

Connections
The Quarterly Journal

Том II, № 3
Сентябрь 2003

Консорциум “Партнерство ради мира”
военных академий и институтов по
изучению вопросов безопасности

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	1
<i>Шон С. Костиган</i>	
Трансатлантические расхождения: многообразие и согласие	
Басни Трансатлантики.....	5
<i>Андерс Стефансон</i>	
Трансформирование альянса: каким видит НАТО администрация Буша	11
<i>Эдвард Родес</i>	
Подвиги нового американского Геракла: динамика трансатлантических отношений вслед за войной в Ираке.....	27
<i>Холл Гарднер</i>	
Три вида трансатлантического дефицита мощи: как новая структура может помочь воссоздать трансатлантические отношения	35
<i>Стенли Р. Слоан и Хайко Борхерт</i>	
Трансатлантические отношения после войны в Ираке	51
<i>Тереза Дельпеш</i>	
Реформа Общего курса в сфере внешней политики и безопасности и трансатлантические отношения.....	57
<i>Эttore Греко</i>	
Значение основанного на знаниях сетецентрического подхода в укреплении трансатлантических связей с новыми членами НАТО в Юго-Восточной Европе.....	65
<i>Д-р Велизар Шаламанов</i>	
Между «Венерой» и «Марсом»: Канада и трансатлантическая «пропасть».....	77
<i>Джозел Дж. Сокольски</i>	
Законное и справедливое применение силы	
Международное право и применение вооруженной силы: <i>Jus Ad Bellum (право на войну)</i>	91
<i>Михаэль Н. Шмитт</i>	
СЕАП/ПРМ как инструмент борьбы с глобальным терроризмом	101
<i>Мишель Хесс</i>	

Точка зрения

<i>Innere Führung</i> – руководство и гражданское образование в Вооруженных силах Германии	111
<i>Мартин Кутц</i>	

Лучшее из трудов военных академий

Силы обороны и неправительственные организации: столкновение культур или встреча умов?	125
<i>Майкл П. Долан</i>	

Введение

Шон С. Костиган *

Трансатлантические отношения находятся в постоянном движении. В то время как некоторые аналитики полагают, что трансатлантический альянс потихоньку преодолевает те трудности, в которых он оказался, другие указывают на то, что альянс разваливается. Однако никто не может не согласиться, что в долготетнее партнерство внесена неупорядоченность. Дипломатическая – и временами вовсе *недипломатичная* – борьба по поводу Ирака может просто служить наиболее недавним примером шумной ссоры в ряду основных разногласий между Соединенными Штатами и правительствами Европейского Союза. Таких примеров может быть больше. Если меняется что-то фундаментальное для постоянства альянса, то что это?

Поразителен тот контраст между беспрецедентной международной поддержкой военным действиям в Афганистане и неспособностью США (и Британии) одержать верх всего лишь над маленькой группой европейских правительств с их отношением к войне против Ирака. Являлась ли волна поддержки после 11 сентября лишь краткосрочным продлением дипломатического кредита Вашингтону со стороны ЕС? Если да, то, кажется, что условия займа в настоящее время явно пересматриваются. Если взгляды Соединенных Штатов по внешней политике фундаментально изменились после 11 сентября, могут ли такие изменения согласовываться с существующими рамками трансатлантического альянса?

Данный выпуск «*Коннекшнс*» посвящен оценке статуса трансатлантических отношений.

В «Баснях Трансатлантики» Андерс Стефансон указывает на то, что министр обороны США Дональд Рамсфелд оказался прав, говоря, что основной сдвиг произошел в определении того, что составляет Европу. Где границы Европы, кто их определит, и кто их защитит? Выступая в роли дипломата-историка, Стефансон напоминает нам, что в годы правления Клинтона Европа, казалось, была довольна гегемонией США, поскольку эта гегемония приняла форму лидерства в рыночной либерализации без следования стратегии спасения мира. В «Трансформировании Альянса» Эдвард Родес подробно останавливается на предположениях, которые присущи взглядам администрации Буша в отношении НАТО. Анализируя заявления администрации и ее понимание истории, Родес предполагает, что основной взгляд США в отношении альянса мало изменился: на США все также можно полагаться в защите свободы. Такое рассмотрение исторического изложения фактов, используемое администрацией Буша, показывает, что вопрос расширения НАТО и роста альянса, кажется, был предопределен. Является ли это тогда новым взглядом по отношению к НАТО?

* Шон Костиган является старшим редактором Программы онлайн-публикаций по международным отношениям (СIAO) Колумбийского университета в Нью-Йорке и членом Редакционного совета Консорциума «Партнерство ради мира».

В любом правительстве существует разногласия. В своем, ставшем знаменитым, комментарии «новой Европы, старой Европы» министр обороны США Дональд Рамсфелд предположил, что между Западной Европой и следующими демократическим курсом государствами Восточной Европы существует значительное различие. Как бы вторя этой мысли и подчеркивая ее, президент Франции Жак Ширак однажды неосторожно выразился, что Болгария и Румыния являются детьми («плохо воспитанными» детьми в таком случае), и, как таковые, должны молчать. Америка может пожинать дивиденды «холодной войны» в поддержке со стороны Восточной Европы, но Европа явно должна работать над ликвидацией своих собственных брешей. Если трансатлантический альянс нацелен на то, чтобы выжить, требуется большее чувство равноправия как внутри Европы, так и между Европой и Соединенными Штатами.

Более сбалансированные трансатлантические отношения, по крайней мере, в области безопасности, могут частично выходить из нового Общего курса в сфере внешней политики и безопасности (ОКВПБ) Европейского Союза. Этторе Греко полагает, что самый недавний трансатлантический кризис пришелся как раз на то время, когда Европейский Союз задумал свой новый ОКВПБ. Подчеркивая тот факт, что потребуется огромная политическая сила воли для того, чтобы воплотить ОКВПБ в жизнь, Греко перемещает бремя ответственности за этот сдвиг на политиков. Потребуется новый пост европейского министра иностранных дел, который возьмет на себя функции комиссара по внешним сношениям, а также функции верховных представителей по ОКВПБ. С такими инициативами, находящимися в процессе разработки, ЕС может стать более сбалансированным для того, чтобы начать деление бремени, что многие в США полагают необходимым, если этот альянс намерен выстоять.

В одной из своих недавних статей Рональд Асмус описал уменьшение роли трансатлантического альянса при администрации Буша и заявил, что для Европы будет ошибкой выстраивать совершенно отдельную стратегическую политику в противовес мощи Соединенных Штатов.¹ Новая европейская электростанция не требуется. То, что требуется вместо этого, - это баланс и совместно разделяемая ответственность. В данном ключе Хейко Борхерт и Стэнли Слоан приводят доводы в пользу отремонтированного альянса, такого альянса, который использует как «несиловое влияние», так и (потенциально) «силовую мощь» Европы и возможности силовой мощи Соединенных Штатов. Однако Европа не должна исключительно полагаться на военные силы и средства Соединенных Штатов. Путем распространения вариантов несилового влияния и силовой мощи Европы таким образом, чтобы они смогли внести свой вклад в выполнение международных миссий, Европа и Соединенные Штаты смогут достигнуть большей гибкости и более сбалансированного партнерства.

На всем протяжении недавнего кризиса в отношении войны в Ираке так и остались нерешенными два вызывающих беспокойство вопроса в сфере безопасности: усилия по обузданию терроризма и контроль над распространением оружия.

¹ Ronald D. Asmus, "Rebuilding the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs* 82:5 (сентябрь/октябрь 2003 г.).

Свободный обмен информацией, касающейся терроризма, это одна область, где, как никогда ранее, Соединенные Штаты и Европа действуют сообща. Как указывает Тереза Дельпеш, нераспространение – это еще одна область, где трансатлантическое сотрудничество действительно улучшилось за последнее десятилетие. Учитывая сильно возросшее количество глобальных угроз в этих двух областях, единственно действенным подходом остается продолжение сотрудничества.

Велизар Шаламанов предполагает, что сетецентрический подход, опирающийся на сильные стороны и характеристики государств-членов «Партнерства ради мира», вновь укрепит альянс НАТО. Следуя этой мысли, он полагает, что Болгария подготовлена для того, чтобы способствовать дальнейшему продвижению отношений между США и Россией, а также помогать в будущих операциях по поддержанию мира на Ближнем Востоке. Джоэль Сокольски описывает уникальное положение Канады между Европой и Соединенными Штатами. В статье «Между Венерой и Марсом: Канада и трансатлантическая брешь», использующей терминологию Роберта Кагана, рассматривается наследие решений в области безопасности, сделанных Европой и США, и их значение для Канады и ее оборонной политики. Оттаве необходимо определиться в своей позиции таким образом, чтобы помочь Соединенным Штатам в их защите без уменьшения своего вклада в дело альянса. Предостережение Сокольски состоит в том, что, концентрируя свои попытки на поддержании того же уровня отношений по обе стороны Атлантики, Канада может с большой долей вероятности оказаться «потерянной в пространстве».

Холл Гарднер полагает, что вместо того, чтобы обходить стороной Организацию Объединенных Наций, США должны предпринять усилия, чтобы ввести Совет безопасности ООН в мир после «холодной войны». Попытка дать Франции и Германии одно совмещенное место в Совете безопасности, в то же время предоставив Японии новое постоянное место, может сделать Совет безопасности более представительным и, возможно, даже с большей вероятностью помочь в интервенциях и усилиях по поддержанию мира. Гарднер подчеркивает потребность в международной легитимности и подвергает критике позицию администрации Буша действовать в одиночку, предполагая, что односторонние попытки в дальнейшем смогут сделать трансатлантическую брешь еще шире.

Пересмотр фундаментальных понятий может и не дать положительных результатов, но партнерство, которое не подвергается исследованию, не может длиться очень долго. Если выдвигаемые вопросы действительно направлены на укрепление трансатлантического партнерства, они могут быть решены только тогда, когда существуют равноправие и баланс сил, понимаемые в широком смысле. Поддержание крепких отношений требует способности действовать совместно, идти на уступки и взвешивать слова, чтобы потом от них не приходилось отречься. Хотя, возможно, вызовы и изменились, Европа и США долгий путь в этой борьбе прошли в одной упряжке. Пересмотр ценности сотрудничества является контрпродуктивным. Реальность была наилучшим образом сформулирована Хавьером Соланой, Генеральным секретарем Совета ЕС, в его речи в сентябре 2002 года: «Я понимаю, что страна, которая является наиболее мощной, вызывает опасения, что у вас отберут часть

ваших возможностей действий или часть ваших привилегий в истории, или часть вашего определения и так далее – но чем-то из этого нужно поступиться. Если этого не происходит, мир не будет развиваться. Это наш [европейский] взгляд на вещи».² Не становиться в позицию, а стремиться прийти к соглашению – единственный ответ.

² Javier Solana, “Are We Really Partners? Assessing the Future of Transatlantic Relations,” речь на Совете по внешним связям, Вашингтон, 18 сентября 2002 г.

Басни Трансатлантики

Андерс Стефансон *

Нескончаемые конференции и политические комментарии из года в год посвящаются теме атлантических отношений и их взлетам и падениям, предоставляя раздолье для ученых мужей и политических экспертов в их заявлениях о том, что необходимо сделать, чтобы добиться успеха в этом, по общему мнению, решающем аспекте международной политики. И этот аспект вызывает действительно сильную тревогу.

Просто прекратить обсуждение этой темы было бы не только неверным по существу, но и циничным. Здесь затрагиваются важные проблемы, даже когда кажется, что «отношения» главным образом существуют для подпитки органических интеллектуалов атлантического истеблишмента. Что же, например, в точности характеризовало эти отношения и почему? Какие интересы, в частности, были присущи «Америке» и «Европе» (наиболее расплывчатой из этих двух образований)? Более того, когда выявились непредвиденные осложнения американского вторжения в Ирак, в контексте этих отношений сейчас происходят геополитические сдвиги огромной важности.

Любящий поговорить и недипломатичный г-н Дональд Рамсфелд был, таким образом, прав в своем ощущении некоего рода основного изменения в том, что, с точки зрения Соединенных Штатов, составляет Европу, и был, следовательно, также прав и в ощущении некоторых изменений в том, каким образом эти отношения могли бы функционировать. Он также был проницателен, если только это не произошло случайно, насчет факта, что, в то самое время, когда на право называться Европой претендует исключительно конфедерация, известная как Европейский Союз, настоящая Европа внутренне очень противоречива. Нервное реагирование европейцев на обычно бестактные ремарки Рамсфелда указывало только на то, насколько велико различие между претензиями, которые обычно делаются от имени Европы, и лежащими в основе реалиями этого идеологического названия. Это совершенно иной вопрос, что ничто из этого не имеет отношения к какому-либо разделению между «старой» и «новой» Европой. «Новая Европа» для Рамсфелда, кажется, означала в основном те режимы, которые поддерживали бы политический курс в отношении Ирака, избранный его собственной республиканской администрацией.

В современных условиях хорошо было бы просто вспомнить, насколько довольной, в целом, была Европа, собранная внутри вызывавших ссоры границ ЕС с грандиозной политикой клинтоновских лет. Эпитет «грандиозная политика» может удивить некоторых, учитывая, что у Клинтона часто, казалось, отсутствовали системность и цель во внешних делах. Все же это по существу *только* вопрос того, как это выглядело. Основная политика Клинтона, по большей мере представлявшая собой продолжение политики Буша-старшего, возникшей после почти мгновенного распада его «Нового мирового порядка», была в действительности достаточно

* Андерс Стефансон является доцентом имени Джеймса П. Шентона Колумбийского центра исторического факультета Колумбийского университета в Нью-Йорке.

согласованной: либерализация торговли по линиям НАФТА была больше и лучше, делался двунаправленный основной акцент на экономике США и переоцененном долларе. И всё это действовало под знаком, и об этом еще будет говориться, глобализации и независимости. Жизненно важным, но менее заметным аспектом здесь было распространение принципа закона на частные и государственные дела, и это можно отнести к процессу юридикации.

Европейцам нравилось это, потому что это породило экономический рост у них благодаря несбалансированной экономике США в сочетании (несмотря на Боснию) с международным порядком и предсказуемостью в глубоком капиталистическом тыле. Таким образом, с Америкой взаимодействовали, скорее, по согласию, а не по принуждению. Это был классический случай правления гегемона. Вопреки разговорам о «не допускающем исключений государстве», у Америки не было попытки мессианского спасения какой-либо части или всего земного шара, как не было и упорства по поводу каких-либо абсолютных различий между Соединенными Штатами и остальным миром. Соединенные Штаты были внутри мировой системы, «руководя» миром главным образом посредством рыночной либерализации.

События 11 сентября раскололи это приятное устройство на куски, хотя оно уже было подорвано острым экономическим спадом в 2000 году. Но террористические атаки положили начало поистине радикальным изменениям в большой политике Соединенных Штатов, позволяя группе стратегов ярко выраженного правого крыла, которым были глубоко чужды экономические курсы 1990-х годов, изложить взгляд, в котором, грубо говоря, гегемония США была заменена превосходством США.

Проект Буша (если можно его так назвать) поначалу выглядел, с исторической точки зрения, глобальной версией дополнения Рузвельта к Доктрине Монро – то есть распространением своего рода протектората на целый мир. В 1904 году Теодор Рузвельт провозгласил то, что означало протекторат США над Карибским бассейном. «Хронически неправильные действия» со стороны государств Карибского бассейна могли подлежать наказанию соответствующим образом со стороны Соединенных Штатов (которые олицетворял главнокомандующий в Белом Доме). Действительно, последовало много взысканий и наказаний. В обмен на порядок и повиновение государства Карибского бассейна пользуются защитой от внутренних беспорядков (здесь система не работала) и от внешнего, главным образом, европейского вмешательства.

Однако, как показала операция в Ираке, повиновение в обмен на защиту было совсем не то, к чему стремилась администрация Буша, – это вовсе не было желанием распространять защиту на весь мир в обмен на повиновение. Напротив, это было желание командовать и переформировывать определенные части света в соответствии со вкусами Белого дома. О повиновении здесь речь даже и не шла. Вопрос о защите всех и каждого не ставился даже на повестку дня, что и повлекло за собой изменения режимов по прихоти Белого Дома.

То, что поначалу выдавало неограниченную временную лицензию, была война с терроризмом, которая никогда сама по себе не была действительной войной, а предлогом, служившим для признания законным любого количества войн или

любого рода действий с пересечением государственных границ, которые президенты пожелали бы предпринять. Если терроризм был не везде, это достаточное оправдание, что он потенциально может быть везде. Белый дом затем объявил, что Соединенные Штаты будут действовать соответствующим образом: идти туда, где может возникнуть угроза, и делать все, что потребуется, чтобы уничтожить ее. И так далее. Это желание повелевать было на самом деле ярко выражено в Римской империи, повелевать в смысле военного превосходства. Это было, скорее, упорядочение вокруг, а не порядок.

Для большого числа европейцев (включая обычных испанцев и итальянцев) это, казалось, было сценарием по нестабильности и беззаконию: сокрушительная военная машина в имперском распоряжении главнокомандующего; иракская операция, которая была по существу сфабрикована, вызвала лишь вначале тихие протесты среди американской общественности; и Белый дом никогда по существу не был заинтересован в обезоруживании Ирака или избавлении его от оружия массового поражения, но был заинтересован в «изменении» режима в Ираке и, предположительно, заодно и в остальных странах Ближнего Востока. Чтобы не допустить этого, критично настроенные европейцы, апеллируя к международному праву, в результате высказали свое возражение против нападения на Ирак без санкции ООН.

К большой досаде (как можно предположить) Джорджа Буша-младшего и Тони Блэра такая позиция европейцев сейчас выглядит достаточно привлекательной. Необычайно радужное видение того, как иракцы приветствуют англосаксонских освободителей, а вдохновленные сирийцы, иранцы и иже с ними полны решимости свергнуть своих антизападных правителей, сменяется, скорее, более трезвым видением длительной оккупации среди мрачной и иногда смертоносной враждебности. Необычайное военное превосходство, которым обладали Соединенные Штаты, нелегко перевести, как некоторые поняли, в своего рода массивную оккупацию, которая может понадобиться для установления мира на прочной основе. В то же время правовое оправдание вторжения было на удивление неубедительным. Архитекторы превосходства США до сих пор цепляются за свои долгосрочные цели с их главным призом – подчинением себе китайского режима, который явно выделяется как одна из потенциально серьезных угроз на стратегическом горизонте. Однако, даже если США и их британские сподвижники смогут перекинуть ответственность за поддержание «мира» в Ираке на ООН, остается фактом, что великий проект Буша в настоящее время буксует. В Иране, безусловно, имеет место тайная поддержка оппозиционных элементов, но нельзя представить себе какие-либо крайне рискованные действия по смене режима на достаточно продолжительное время. В каком направлении потом двинутся европейские или атлантические отношения?

Конечно, старая система была предопределена существованием Советского Союза и сопутствующим этому разделением Европы. Реальная или воображаемая, советская угроза предоставляла неограниченное оправдание для политики вмешательства США, системы, в которой замороженный статус-кво в Европе и опасность, которую он олицетворял, предоставлял Соединенным Штатам право действовать в любом другом уголке земного шара. НАТО, основная западная особенность европей-

ского тупика, изъявило желание среди господствующих интересов по обе стороны Атлантики поддерживать политическое и военное присутствие США в Западной Европе, хотя, что интересно, здесь Северная Атлантика стала идеологически и стратегически определяться как территория вплоть до турецко-иранской границы. В западном лагере, конечно, возникали серьезные проблемы и даже кризисы (можно упомянуть три наиболее очевидных эпизода: Суэц, голлизм и «Остполитик»), но абсолютная полярность между Москвой и Вашингтоном переопределяла европейскую геополитику и устанавливала свои границы. Никогда не было никаких военных конфликтов на границе между НАТО и Варшавским договором, но постоянно присутствующая друг для друга угроза была стержнем мировой политики.

Последующий взрыв Советского Союза изнутри, таким образом, означал также распад логики НАТО. Ни один из серьезных стратегов в Соединенных Штатах не думает, что Вашингтон может развязать губительную войну, скажем, ради Литвы. НАТО в настоящее время не имеет перед собой ясной и надлежащей его статусу миссии. В то же время, как мельком упоминал Рамсфелд, целая концепция Европы также борется за тепленькое местечко. Маркировка границ Европы всегда была главным образом идеологическим ходом, настоящим на сильной дозе цивилизационного мышления. Формирование цивилизационного чувства Европы возникло частично в результате обнаружения, что Европа на самом деле была «ненастоящим» континентом, в котором отсутствовала демаркация океана: отсюда возможность и потребность исследовать иные пути в определении своих границ. Россия, часто в действительности определяющий фактор, рассматривалась за чертой Европы до 1721 года; затем, хотя неопределенно и не полностью, внутри Европы до 1917 года, когда приход большевизма предположительно вычеркнул ее из Европы; затем опять в Европе после 1990 года. «Холодная война» на самом деле воскресила старое ориенталистское различие между Восточной и Западной Европой, семантически выраженное даже сейчас в различиях в насыщенных латинизмами языках между Восточной и Западной Европой.

Остаточные конфликты, возникающие вдоль этих линий, однако, являются сейчас предметом обеспокоенности самих европейцев, конфликты, в центр которых ставится вопрос о том, кто должен быть членом Европейского Союза, этого некогда угольного и стального союза, и таким образом, исходя из этого, может квалифицироваться в качестве настоящего или, по крайней мере, «нормального» европейца. Для ведущих американских стратегов, в отличие от торговых посредников, Европа стала абстракцией, пестрой картой иногда полезных, иногда утомительных уровней подчинения, рядом виртуальных созвездий, какими они стали, включая НАТО. В более широком построении вещей Европа находится просто не там, где происходит геополитическое действие. Хотя временами необычайно раздражающая, Европа более не представляет повода для беспокойства. Достаточно было кратковременности самопожертвования типа того, которое показал Блэр, и выразительной поддержки Вашингтона, чтобы «лучшая» Европа, исходя из нового взгляда, снова была разделена, и разделена уже не на две, а на множество противоречащих и частично накладывающихся друг на друга частей.

Единственным моментом, который действительно вызывал обеспокоенность на этот счет во время полемики по Ираку, был, возможно, внезапный мираж политической формулы «драйкайзербунда» (союза «Трех императоров») между Парижем, Берлином и Москвой. Возникновение такой силы могло привести в замешательство даже наиболее страстных сторонников превосходства. Однако очевидно, что этот ход был скорее жестом и, судя по всему, он был направлен в сторону России, основного (определяющего) исторического вопроса для Европы. Политика Москвы, благоразумная и предусмотрительная в момент затянувшейся слабости, успешно сохранила для себя максимальное пространство для маневров. Так называемые европейцы должны тем временем все еще решить цивилизационный вопрос о том, в каком объеме Восточная Европа должна быть включена а «Настоящую Европу» и будет ли вообще исламская Турция частью ее. Европейский Союз, несмотря на претенциозность своих бюрократов, не является собственно геополитическим образованием. Его нынешний глава – Сильвио Берлускони.

Действительная почва для коалиции этих трех государств была в любом случае не идеей какого-либо традиционного геополитического противодействующего образования, но осознанием, вполне справедливым, что среди процессов юридификации и санктификации законодательства, с одной стороны, и военного превосходства США, с другой стороны, - единственный путь расхолодить стремления Вашингтона к господству – это настаивать на точном соблюдении процедур, как это заложено прежде всего в Организации Объединенных Наций. Это явно универсалистская позиция. Хотя у нее европейское происхождение, она в принципе не является ни «атлантической», ни «европейской». И поэтому в процессе запоздалого исчезновения послевоенного порядка в Европе она также сигнализирует о конце атлантических отношений, таких, какими мы их знаем.

Трансформирование альянса: каким видит НАТО администрация Буша

Эдвард Родес *

Для политологов и разработчиков политических курсов по обе стороны Атлантики конец «холодной войны» поставил основные вопросы относительно будущего Североатлантического альянса – продолжит ли он свое существование, будет ли и далее играть значительную роль, и если произойдет первое и второе, какой будет эта роль и какие потенциальные возможности необходимо будет использовать для выполнения этой роли. С июня 2001 года администрация президента Джорджа Буша-младшего определяла позиции по этим вопросам. В результате появился чрезвычайно связный, если не совершенно не подлежащий никаким сомнениям ряд предложений о сущности НАТО, той роли, которую оно должно играть в мире, а также в каком направлении должно идти развитие альянса и его потенциальных возможностей.

Новое американское видение НАТО, как оно излагается в непрерывном потоке заявлений, речей и документов от высших лиц администрации, включая самого президента, является примечательным не только по тому, как оценивается ситуация в настоящее время, но и по тому, как заново интерпретируется история отношений США и Европы и какое предлагается видение пути к свободному миру. Следовательно, чтобы осознать полностью концепцию НАТО в соответствии с видением администрации Буша, необходимо рассмотреть то, что администрация хочет сказать по поводу прошлого и будущего, а также то, что говорится о политических предпочтениях США настоящего времени.

Такое исследование представления администрации Буша о НАТО – его прошлом, настоящем и будущем – является полезным упражнением по ряду причин. Для администрации Буша, так же как и для ее предшественников, НАТО в значительной степени является краеугольным камнем отношений США и Европы. Понимание представлений администрации Буша о НАТО, следовательно, является важным для понимания ее представления о том, почему и как демократические государства Запада могут и должны работать вместе. Не менее важно, что это исследование раскрывает взгляд администрации на то, с какими жизненно важными и безотлагательными вопросами сталкиваются западные общества. Изучение взглядов администрации в отношении НАТО является, другими словами, идеальной возможностью для изучения более широкой концепции администрации Буша о том, как нужно строить либеральный демократический порядок.

От Варшавы к Праге

В июне 2001 года, когда не за горами уже был саммит в Праге в ноябре 2002 года, президент Буш совершил поездку по Европе. По ряду важных причин, исполненных

* Эдвард Родес является директором Центра глобальной безопасности и демократии в Университете Рутгерса, Нью-Брансвик, Нью-Джерси.

символического значения, президент выбрал Варшаву в качестве места своей политической речи о том, какое будущее уготовано НАТО. В Варшаве он изложил взгляды своей администрации в отношении важнейших вопросов расширения НАТО, роли НАТО на Балканах, а также мероприятий НАТО с Россией, и обрисовал программу администрации на Пражском саммите. Как в символическом, так и практическом смысле речь в Варшаве была искусно построена: за два дня до этой речи президент выступил в Брюсселе с обращением к НАТО, и на следующий день после выступления в Варшаве он вылетел в Любляну, Словению, на первую встречу с президентом России Владимиром Путиным.

На протяжении семнадцати месяцев между Варшавой и Прагой администрация разрабатывала и совершенствовала свое видение и концепцию, однако, несмотря на трагические события 11 сентября 2001 года, она так и не отклонилась существенным образом от концепции преобразования атлантического альянса, которая была сформулирована в Варшаве. Первое совещание Совета НАТО – Россия в мае 2002 года и, что еще более важно, Пражская встреча в верхах – в результате которой семь государств Восточной Европы были приглашены вступить в НАТО – были важными шагами по направлению к реализации нового видения взаимоотношений атлантического союза.

Как пояснил посол США в НАТО накануне Пражского саммита, «наше видение является простым и вместе с тем одновременно далеко идущим: мы хотим, чтобы Пражский саммит стал началом всеохватывающей трансформации альянса НАТО в двадцать первом веке. НАТО хорошо послужило нам в прошлом, однако нашей задачей теперь является построение преобразованного Альянса, который сможет обеспечить мир и нашу общую безопасность для следующего поколения европейцев и американцев».¹ Это преобразование включало три приоритета, сформулированных администрацией Буша, – новые члены, новые отношения и новые возможности, – а также расширение программы НАТО от континентальных задач до глобальных вопросов.

Преемственность и перемены

Вероятно, единственно важная вещь, которую нужно понять в концепции НАТО администрации Буша, это то, что, в ее видении, борьба, в которую вовлечено НАТО, не является борьбой социальных или экономических систем или условий жизни, или борьбой цивилизаций. При окончательном рассмотрении, это не соперничество между капитализмом и социализмом или между либерализмом и коммунизмом, или между Западом и Востоком. Иногда, конечно, такая борьба может принимать любую из этих форм. В конечном счете, однако, это борьба между добром и злом. Согласно точке зрения администрации в настоящее время, эта борьба ведется на протяжении веков. Отдельная форма или личина, которую принимает противник, может меняться – то есть зло является многоликим, – однако фундаментальная оппозиция зла и

¹ R. Nicholas Burns, “Launching NATO’s Transformation at Prague,” Manfred Woerner Memorial Lecture, Konrad Adenauer Stiftung, Берлин, Германия, 30 октября 2002 г.

добра, свободы, с одной стороны, и тирании и угнетения, с другой, является неизменной.

Понимание важности этой преемственности и определяет, прежде всего, мышление администрации Буша. Вторым пунктом является сама Америка и ее отношения с Европой. Можно выделить три важных элемента предполагаемого постоянства Америки в трансатлантических делах. В каждом случае подразумевается, что постоянство в прошлом означает постоянство в настоящем и постоянство в будущем.

Во-первых, в трактовке истории со стороны администрации Буша вера Америки в свободную Европу всегда была непоколебимой. Хотя Соединенные Штаты могли уступать некоторым проявлениям зла - они могли оставаться в стороне, когда западные державы потакали Гитлеру в Мюнхене, и они могли участвовать в разделе Европы в Ялте – в глубине души они всегда знали, что эти шаги неверны и недолговечны. В конечном счете, конечно, эта вера восторжествовала, как это неизбежно происходит с верой. В своей речи в Вильнюсе, например, президент сказал: «Многие сомневались, что свобода придет в эту страну, однако Соединенные Штаты всегда признавали независимую Литву. Мы знали, что этот континент не останется разделенным. Мы знали, что произвольные границы, проведенные диктаторами, будут стерты, и эти границы сейчас исчезли».²

Во-вторых, согласно заявлениям администрации, участие Америки в атлантическом партнерстве, партнерстве, основанном на этой общей вере, никогда не ослабевало и не подвергалось сомнению – и подразумевается, в будущем никогда не может ослабеть или подвергнуться сомнению. Ни опасности, ни какие-либо ограниченные споры не угрожали или не будут когда-либо угрожать ему. «Эти трансатлантические узы, - как с гордостью заявил президент в Варшаве, - не могут быть разорваны подводными лодками. Их невозможно разъединить контрольно-пропускными пунктами и колючей проволокой. Они не прекратились из-за ракет «СС-20» и ядерного шантажа. И, конечно, эти узы не будут прерваны коммерческими спорами и политическими дебатами».³

За три часа до этого советник по национальной безопасности Кондолиза Райс подчеркнула в своей речи это исключительное американское постоянство и логические выводы, следующие из этого, пояснив, что «главная идея, которую он (президент) выдвигает, заключается в том, что Европа меняется, Европа изменилась, и она меняется к лучшему, однако единственная вещь, которая неизменна, это американская приверженность Европе, а также американская убежденность в том, что это партнерство дает нам возможность свершения многих выдающихся дел в мире».⁴

НАТО является и гарантией, и краеугольным камнем этой неизменной приверженности США атлантическому сотрудничеству. Как заявил помощник государственного секретаря Марк Гроссман, «нет более замечательного примера прочных и

² George W. Bush, "Remarks," Вильнюс, 23 ноября 2002 г., 1

³ George W. Bush, "Remarks," Варшавский университет, 15 июня 2001 г., 2.

⁴ Condoleezza Rice, "Press Briefing by National Security Advisor Condoleezza Rice," Warsaw Marriott Hotel, Варшава, Польша, 15 июня 2001 г., 1.

продолжительных уз между Америкой и Европой, чем альянс НАТО. На протяжении более полувека этот альянс является необходимым звеном, связывающим наши народы, обеспечивающим нашу общую безопасность и объединяющим нас в стремлении к свободному и демократическому будущему».⁵

Хотя администрация в принципе обосновала нерушимую сущность этого атлантического партнерства, имея в виду общие ценности, время от времени она разъясняет это с более прагматичной точки зрения реальной политики, особенно после 11 сентября. Посол США в НАТО Николас Бернс, например, объяснял это своим коллегам по НАТО следующим образом: «Учитывая вклад Европы, мы, американцы, помним сегодня и другое: несмотря на нашу внушительную силу, мы не можем действовать в одиночку в мире. Америка нуждается в своих друзьях и, особенно, в своих союзниках по НАТО. Ни изоляционизм, ни односторонний подход не могут быть курсом Америки».

В-третьих, согласно толкованию истории администрацией Буша, отношения Америки с государствами Восточной Европы всегда были отношениями дружбы. Согласно этой точке зрения, правильное понимание «холодной войны» заключается не в том, что государства НАТО и Варшавского договора натравливались друг на друга в потенциально смертельном геополитическом соперничестве или соревновании двух социально-экономических систем, а в том, что государства НАТО и Варшавского договора были братьями в борьбе со злом, причем в этой борьбе государства Варшавского договора на самом деле несли наиболее тяжкую ношу. При таких исторических условиях государства Восточной Европы достойны уважения, а не подозрительного отношения. Как заявил президент Буш, «эти героические государства пережили тиранию, они завоевали себе свободу и заслужили свое место среди свободных наций. Америка всегда считала их своими друзьями, и мы всегда с гордостью будем называть их союзниками».⁶ Тот факт, что военные объекты Восточной Европы и, по-видимому, города на протяжении десятилетий были включены в варианты нанесения ядерного удара со стороны Америки и что войска Восточной Европы и Америки вполне могли вступить в бой друг с другом, был удален из этой версии истории.

Из такого понимания истории – утверждения прочной, верной, братской позиции Америки в поддержку свободы и против зла в любом его проявлении, – логически следует американское понимание будущего – то есть, что на Америку с уверенностью можно положиться, если понадобится защитить других членов свободного сообщества, когда им угрожает опасность. Как президент Буш заверил румын по поводу принятия их страны в члены НАТО, «обещания нашего альянса священны, и мы будем выполнять наш обязательства по отношению ко всем государствам,

⁵ Marc Grossman, "NATO Enlargement: Remarks to the Chicago Council on Foreign Relations," Чикаго, 11 сентября 2002 г., 2, 2.

⁶ George W. Bush, "President Bush Meets with Central European Foreign Ministers: Remarks by the President with Central European Foreign Ministers," Белый Дом, Вашингтон, 8 мая 2003 г., 1.

которые к нам присоединятся. ... Как союзник по НАТО вы можете быть в этом уверены – никто не сможет отнять свободу у вашей страны».⁷

Трансформирование Альянса

Тогда как видение НАТО администрацией Буша, таким образом, построено на двух, с ее точки зрения, важных аспектах преемственности - преемственности в основополагающей, существенно важной природе противника (само зло) и убежденности Америки в оказании противодействия злу, – вместе с тем, администрация считает, что ее политика претерпевает коренные изменения. Как откровенно заметил государственный секретарь Пауэлл, расширение НАТО задумывалось как «часть честолюбивого плана, целью которого является преобразование альянса».⁸

Отчасти это преобразование отражает изменившуюся личину зла, от советского коммунизма до тирании и террора. Мы рассмотрим значения этого ниже. На более фундаментальном уровне, однако, это отражает убеждение администрации, что пришло время для базовых перемен в стратегии. Согласно этой точке зрения, борьба человечества против зла вступила в новую фазу.

Существует несколько ключевых моментов в анализах администрации. Во-первых, конечная победа над злом несомненна. Во-вторых, однако, зло еще не побеждено. Мы не достигли «конца истории». Америка и НАТО не должны терять бдительности, но готовиться к новой битве. В-третьих, даже продолжая борьбу, мы должны признать, что одержана важная победа, и отметить этот факт. (Поэтому логически возможно, чтобы президент утверждал в одной и той же речи, что «длинная ночь страха, неизвестности и одиночества закончилась» и что «наш альянс свободы вновь подвергается испытанию со стороны новых и ужасных опасностей».)⁹

В-четвертых, выигрыш от этой победы неоспорим. Больше не будет регресса в Европе, подобного Мюнхену и Ялте. Одно из значений слов президента, когда он говорит «Нет повторению Мюнхена» и «Нет повторению Ялты», заключается в том, что «мы не будем торговать судьбой свободных народов Европы».¹⁰ Обещание, связанное с участием в НАТО, звучит так: «Отныне все, что вы создаете, остается вашим. Никто не может отобрать вашу свободу или свободу вашей страны».¹¹

В-пятых, эта победа представляет водораздел (не окончание, но, тем не менее, начало конца) в истории человечества и в борьбе свободных людей за самосохранение, для возврата людям гуманности, их права по рождению на свободу. Как высказался государственный секретарь Пауэлл перед Сенатом по поводу расширения НАТО, «победа Запада в «холодной войне» и поражение советского коммунизма

⁷ George W. Bush, "President Bush Welcomes Romania to NATO: Remarks by the President to the Citizens of Romania," Бухарест, Румыния, 23 ноября 2002 г., 1.

⁸ Colin L. Powell, "An Enlarged NATO: Mending Fences and Moving Forward on Iraq," Показания, данные Комитету по внешним делам Сената, Вашингтон, D.C., 29 апреля 2003 г., 2.

⁹ George W. Bush, "Remarks," Вильнюс, 1.

¹⁰ George W. Bush, "Remarks," Варшавский университет, 2.

¹¹ там же, 2.

сигнализировали о решительном повороте в современной истории – победе свободы и демократии».¹²

Если мы хотим понять позицию и политику администрации по отношению к НАТО, необходимо внимательно отнестись к данному определению победы в «холодной войне» как «поворотного момента» в борьбе человечества за свободу. С одной стороны, борьба продолжается, и альянс продолжает играть главную роль перед лицом вызовов, в диапазоне от этнических чисток до международного терроризма. С другой стороны, современная международная ситуация предоставляет «историческую возможность», как отметил президент в своей Стратегии национальной безопасности.¹³ Благодаря победам над фашизмом, милитаризмом и коммунизмом мы имеем теперь наилучшую возможность со времен возникновения национального государства в семнадцатом веке направить мощь великих наций мира на благо сотрудничества во имя мира, а не противодействия друг с другом.¹⁴ «Мы будем работать, чтобы превратить этот момент влияния в десятилетия мира, процветания и свободы. ... Цель этой стратегии – сделать мир не только надежнее, но и лучше».¹⁵ Этот момент, однако, требует новой стратегии.

Американцы склонны думать, что война состоит из двух этапов: начальной, оборонительной фазы, в которой предотвращается опасность поражения и сохраняются основные ценности, и затем - второй фазы, в которой противник отбрасывается назад и достигается окончательная победа. Место соединения этих двух фаз и есть поворотный пункт. Именно здесь мы сейчас находимся.

В интерпретации истории, представляемой администрацией, «холодная война» находится в оборонительной фазе: «Когда железный занавес опустился в Европе и появились стены и колючая проволока, свободные государства Европы и Соединенные Штаты собрали волю и мужество и создали величайший альянс свободы. На протяжении сорока зим «холодной войны» НАТО защищало безопасность западного мира и сохраняло идею свободы для всех народов Европы».¹⁶ Эта фаза закончилась, когда «народы Центральной и Восточной Европы взяли историю в свои собственные руки и вернули себе свои права и свободу».¹⁷ Или, как пояснил президент во время визита в штаб-квартиру НАТО в Бельгии по дороге в Варшаву в 2001 году, «наши государства основали НАТО, чтобы обеспечить безопасность свободных народов Европы и Северной Америки, чтобы построить великий альянс свободы для защиты ценностей, которые были завоеваны дорогой ценой. Нам *частично* удалось это сделать. Альянс НАТО сдерживал Советский Союз. Это дало время и пространство сво-

¹² Colin L. Powell, “An Enlarged NATO,” 2.

¹³ George W. Bush, “The National Security Strategy of the United States of America,” 17 сентября 2002 г., 1.

¹⁴ Как охарактеризовал президент Буш эти прошлые угрозы в Стратегии национальной безопасности, «воинственные концепции класса, нации и народа, которые обещали утопию и дали нищету, потерпели поражение и были дискредитированы». Там же, 2; там же, 1.

¹⁵ там же, 2.

¹⁶ George W. Bush, “Remarks by the President with Central European Foreign Ministers,” Вашингтон, 1.

¹⁷ там же

бодным народам для победы над коммунизмом. ... Сейчас у нас есть великая *возможность* построить Европу как единое целое, свободную и мирную, с этим великим альянсом свободы в самом ее сердце. Эта работа *началась*».¹⁸

Даже в тот ранний период, до Варшавы и до Праги, президент подчеркнул, что работа, которая была сейчас начата, включала в себя не защиту свободы, а ее расширение. Она включала признание великой победы Центральной и Восточной Европы и обеспечение незыблемости власти свободы путем принятия в НАТО новых членов. Она включала привлечение на свою сторону других свободолюбивых народов через новые партнерства. Эта работа также включала противостояние злу в его новых формах путем отражения терроризма и ниспровержения тирании на Балканах.

Расширение дома

Первый новый пункт повестки дня, который должен стать частью трансформирования НАТО, как настаивали Соединенные Штаты, состоял, таким образом, в принятии новых членов в альянс. Сейчас, после Праги или даже после Варшавы легко забывается, что до 2001 года понятие «большого» второго раунда расширения НАТО отклонялось в большинстве американских кругов, так же как и в большинстве европейских кругов, как неправдоподобное и неверно направленное. Предполагалось, что расширение, если оно произойдет, вероятно, ограничится выравниванием логических геовоенных границ НАТО – возможно, просто присоединением Словении и Словакии к альянсу для устранения географической аномалии венгерского членства и для укрепления балканского фронта НАТО. Прием в члены государств Прибалтики рассматривался в целом как геополитическое безрассудство, которое спровоцировало бы ненужную враждебность со стороны России и, поскольку при военном нападении на прибалтийские государства их практически невозможно было бы защитить обычными силами, – снизило бы ядерный порог в Европе. Расширение за счет включения Румынии и Болгарии обычно рассматривалось как военная потеря в чистом виде, поскольку способность этих государств внести военный вклад в оборону альянса стоила бы больше в результате возмещения затрат на модернизацию их вооруженных сил до стандартов НАТО и из-за потенциальных споров, в которые они могли предположительно втянуть НАТО.

Как заявил заместитель советника по национальной безопасности Стивен Хэдли за шесть недель до Праги, «в первом раунде расширения мы были еще полностью во власти логики «холодной войны», согласно которой большее количество членов означало, скорее, в большей степени бремя, а не пользу. Предполагалось, что, расширяя периметр оборонительной линии НАТО, мы добавляли себе проблем».¹⁹

Отчасти сдвиг в американской позиции в период между первым и вторым раундом расширения отражал, конечно, изменившуюся оценку угрозы безопасности, от тревоги по поводу широкомасштабных международных вторжений в чужие терри-

¹⁸ George W. Bush, “Remarks by the President at Opening of NATO Meeting,” Штаб-квартира НАТО, Брюссель, Бельгия, 13 июня 2001 г., 1. Курсив мой.

¹⁹ Stephen Hadley, “Challenges and Change for NATO,” 3.

тории до обеспокоенности по поводу балканских диктаторов и исламских террористов. Как далее высказался Хэдли, «сегодня мы вышли за пределы этого старого образа мышления. Если, например, Румыния войдет в альянс, мы не будем тратить много времени на раздумья о том, как защитить Румынию от гипотетической советской угрозы. Мы будем тратить время на то, как наилучшим образом использовать возможности Румынии, такие как ее боевое подразделение на уровне батальона «Красные скорпионы», которые уже служат в Афганистане».²⁰

Без какого-либо неуважения к боевым частям и специализированным вооруженным силам, которые предоставляют новые союзники, желание включить их в боевой порядок альянса, однако, едва ли полностью объясняет сдвиг в американской позиции.²¹ Чтобы понять, почему на Пражском саммите НАТО Соединенные Штаты отстаивали точку зрения, что «нам следует считать, не как мало мы сможем получить от этого для себя, но как много мы сможем сделать для продвижения дела мира», необходимо признать, что решение администрации Буша истолковывать борьбу как борьбу добра со злом, а не Запада против Востока или либерализма против тоталитаризма, имеет важные и логически необходимые последствия для стратегии альянса.²²

При таком особом истолковании истории полное уничтожение ялтинского разделения Европы на две половины рассматривалось как необходимый шаг по направлению к исправлению продолжительной несправедливости. «Ялта не ратифицировала естественное разделение, она разделила живущую цивилизацию», - заявил президент Буш. «Разделение Европы не было фактом географии, это был акт насилия».²³ Однако для администрации Буша вопрос не заключался только в том, что Ялта была воплощением лжи и представляла собой акт зла, и что существовал моральный долг отменить эти действия. Для НАТО также не было морального смысла или цели в том, чтобы государствам-кандидатам в члены НАТО запрещалось участие, и их братскому союзу в борьбе против зла чинились препятствия. Если «Европу» и Евroatлантическое сообщество определять по их охвату важнейших элементов «хорошей» политической жизни – политической свободе, экономической свободе и демократическому обществу, а не по геополитическим интересам, тогда страны-кандидаты были (по крайней мере, как это обсуждалось) действительно частью этих сообществ. Продолжать исключать их означало продолжение лжи, несправедливости самой по себе.

Учитывая то значение, которое администрация придает прочтению истории на основе правды, морального мужества, дальновидности и веры в победу в продолжающейся борьбе против зла, а также учитывая то, как она рассматривала историю двадцатого века, подчеркивая эти принципы в американской политике по отношению

²⁰ там же.

²¹ Обычный список включает словенские минные тральщики, чешские подразделения биологического/химического реагирования, польские силы специального назначения, венгерских инженеров и военную полицию, болгарские подразделения дезактивации, литовских врачей и эстонские саперные части со служебными собаками.

²² George W. Bush, "Remarks," Варшавский университет, 2.

²³ там же, 1.

к Европе, небольшое расширение НАТО (или отсутствие вовсе какого-либо расширения) логическим образом стало бы и стратегией поражения (поскольку таким образом отрицается правда, моральное мужество, и происходит отказ от веры), и нарушением собственной истории Америки как истории постоянства. Как только происходит понимание отличительной исторической и интеллектуальной структуры, в которой действует администрация, решение в пользу максимального расширения НАТО предопределено.

Корректирование европейских границ – происходящее наиболее определенно, с американской точки зрения, в результате изменения границ НАТО – рассматривалось как осуществление выражения правды в отношении (предположительно исчезнувших) сил. «Нашей целью является уничтожить неверные границы, которые разделяли Европу в течение слишком длительного времени», - заявил президент в Варшаве. «Будущее каждой европейской нации должно определяться прогрессом внутренних реформ, а не интересами внешних сил. Каждая европейская страна, которая борется за демократию, свободные рынки и сильную гражданскую культуру, должна приветствоваться в европейском доме».²⁴

Расширение НАТО было, следовательно, прежде всего, средством укрепления свободы, обеспечения действительной необратимости победы в «холодной войне» и невозможности ниспровержения этой победы усилиями зла в новой личине. Помощник государственного секретаря А. Элизабет Джонс приводит убедительный довод: «Как разъяснил президент, внешняя политика США должна исходить из нашей главной веры в свободу и демократию «и искать пути распространения свободы». Эта логика является основополагающей для расширения НАТО, для интегрирования стран к востоку от НАТО, [а также] бывших членов Советского Союза в сообщество общих западных ценностей и в западные учреждения (из которых НАТО является наиболее важным), определяющие и защищающие эти ценности».²⁵

Концептуализация борьбы между добром и злом также означала определение заново того, кто был полезным союзником. Интеллектуальное построение ситуации администрацией имело два последствия.

Во-первых, хотя страны-кандидаты, по размышлению, возможно, не могут вносить полезный военный вклад в войнах против *старых* лиц зла – то есть, они, возможно, не являются чистыми активами в обычной межгосударственной войне, которая может угрожать суверенной территории членов НАТО в настоящее время, - против *новых* лиц зла они могут в действительности оказать большую помощь. Если, как полагала администрация, зло, против которого воевало НАТО, следовало понимать в смысле тиранов (таких, как Милошевич на Балканах) и террористов, то эти государства-кандидаты могут обладать важными военными ресурсами как в смысле разведывательных возможностей, так и в смысле баз и воздушного простран-

²⁴ George W. Bush, "Remarks," Варшавский университет, 2.

²⁵ A. Elizabeth Jones, "The Road to NATO's Prague Summit: New Capabilities, New Members, New Relationships," Обращение к Совету по международным делам Северной Калифорнии, Сан-Франциско, 21 октября 2002 г., 2.

ства. Поэтому, после рассмотрения вкладов государств-кандидатов помощник государственного секретаря Гроссман прямо сформулировал вывод администрации: «Прием новых членов расширит зону безопасности и стабильности в Европе и даст новых союзников в нашей борьбе против терроризма. ... Если мы хотим отразить новые угрозы нашей безопасности, мы должны построить по возможности наиболее широкую и сильную коалицию стран, которые разделяют наши ценности и способны эффективно работать с нами».²⁶

Однако более важным является то, что если борьба НАТО будет правильно понята как моральная борьба против зла, как предполагает истолкование истории администрацией, согласно которому победа в конечном счете связана с большим моральным мужеством, верой и доступом к трансцендентальной правде, тогда вклад новых союзников может быть еще более существенным. Благодаря своей собственной борьбе они дали бы альянсу новый источник моральной силы.

Следовательно, идея, что противником является само зло, не только предполагает братство между более давними членами альянса и бывшими членами Варшавского договора, но также предполагает уникальные характеристики стран Восточной Европы для членства в НАТО. Обращаясь к румынской аудитории, президент размышлял: «Ваша страна также вносит моральную ясность в наш альянс НАТО. Вы цените свободу, поскольку вы жили без нее. Вы знаете разницу между добром и злом, потому что вы видели лик зла. Народ Румынии понимает, что нельзя потакать агрессивным диктаторам или игнорировать их, им нужно оказывать сопротивление».²⁷

Этот приток свежей моральной силы необходим, поскольку существует опасность, что силы добра станут благодушными при столкновении со злом – «это нормальная реакция для людей просто отступить и надеяться, что нечто злое не существует».²⁸ При таком образе мышления живая память о зле, которой обладают новые союзники, представляет ценное противоядие этому благодушию.

Это, с американской точки зрения, означает, что новые члены альянса будут стараться вступить в необходимую борьбу для нанесения поражения таящемуся злу и включиться в выполнение задачи распространения свободы по земному шару. Там, где «старая» Европа сомневается, новая Европа будет смелой и уверенной. Как сказал президент, выражая признательность и благодарность Сенату США за его единодушное решение голосованием о принятии новых членов в НАТО, «в битвах в Афганистане страны Центральной и Восточной Европы поставляли солдат и силы особого назначения и миротворцев, чтобы помочь побороть «Талибан», помочь уничтожить террористов и принести свободу афганскому народу. В битвах в Ираке страны Центральной и Восточной Европы были вместе с Америкой и нашей коалицией, чтобы покончить с серьезной угрозой миру и избавить Ирак от жестокого ... режима. У народов Болгарии, Эстонии, Латвии, Литвы, Румынии, Словакии и

²⁶ Marc Grossman, "NATO Enlargement," 5.

²⁷ George W. Bush, "President Bush Welcomes Romania to NATO," Бухарест, 1.

²⁸ Интервью президента радиостанциям «Свободная Европа»/ «Свобода», 18 ноября 2002 г., 2.

Словении еще свежа память о тирании. И они представляют себе последствия благодущия перед лицом опасности».²⁹

Так, конкретно отвечая на вопрос о том, каким будет вклад в альянс новых членов НАТО, учитывая скромный размер их военных возможностей, президент прямо заявлял: «Я на самом деле верю, что они могут дать нам что-то действительно важное, и это их любовь к свободе. Это страны, которые существовали при тоталитарных режимах. ... А теперь они увидели свободу, и они любят ее ... и это ... добавит энергии в здоровые и благотворные отношения в НАТО».³⁰

Российское партнерство и завершенность европейского проекта

Таким образом, первым новым элементом в преобразовании НАТО должно было стать принятие новых членов. Однако даже при таком расширении победа в великой битве за Европу остается незавершенной. Цель НАТО, состоящая в создании единой Европы, объединенной и свободной, простирающейся от Атлантики до Урала, остается недостигнутой. Евроатлантический проект все еще не завершен. Поэтому требуется другой новый элемент в стратегии НАТО. Этот второй фактор в преобразовании НАТО, необходимый для обеспечения свободы по всей Европе, содержит в себе переопределение того, как НАТО ведет дела с Европой за пределами своих границ. Во время «холодной войны» граница НАТО рассматривалась как стена.

Учитывая понимание администрацией Буша современной борьбы и истории, завершение европейского проекта требует, чтобы НАТО использовало свою силу и влияние для осуществления положительного преобразования за пределами своих границ. Европейский проект требует укрепления свободы в России и интеграции России в Европу в качестве друга и, надеемся, партнера в деле создания мира. Согласно этому проекту требуется положить конец тираниям в оставшихся уголках Европы (Балканы и Беларусь), где произошли изменения в худшую сторону в годы после холодной войны – то есть, там, где зло вновь сменило свою личину. Необходимо обеспечить, чтобы Украина не сделала неверного шага и чтобы она также стала другом и партнером. И также, согласно проекту, требуется проследить, чтобы свобода была установлена на евразийской пограничной полосе Кавказа и Центральной Азии. По большей части завершение европейского проекта, таким образом, включает политико-экономическое и культурное взаимодействие с европейскими соседями НАТО. В бывшей Югославии, однако, это потребовало военной интервенции.

Очевидно, что наиболее важным элементом в этой трансформации и завершении европейского проекта является первая часть – новые отношения с Россией. «Мы хотим, чтобы Россия была партнером и союзником – партнером в условиях мира, партнером по демократии, страной, принявшей свободу, страной, способствующей созданию безопасности в Европе», - заявил президент Буш в Варшаве. «Определение

²⁹ George W. Bush, "Remarks by the President with Central European Foreign Ministers," Вашингтон, D.C., 2.

³⁰ Интервью президента радиостанциям «Свободная Европа»/ «Свобода», 1.

отношений будет развиваться со временем, но прежде всего нужно начать с простого слова «друг».³¹

Эти новые отношения требуют изменений от обеих сторон. От союзников НАТО требуется, как полагает советник по национальной безопасности Райс, осознание того, «что наступил новый день Европы; что «холодная война» закончилась, что одним из наиболее важных аспектов новой Европы является приветствие и открытое приглашение России занять законное место в Европе; что Россия должна сделать важный выбор в вопросе своей приверженности демократическим принципам и институтам, в вопросе своей готовности и способности жить в мире со своими соседями, в вопросе приверженности экономического реформирования; но что видение Европы президентом включает Россию, причем включает полностью».³²

Хотя американское видение, как кажется, не простирается так далеко, чтобы включить возможность вступления России в НАТО, такое понимание растущего партнерства между НАТО и Россией открывает двери – и, несомненно, требует, – добровольной и все расширяющейся программе для сотрудничества. «Мы сделали больше, чем просто уладили старые дела. Мы теперь вступаем на новую территорию», – констатировал Стивен Хэдли. «Наша цель – создать общую безопасность совместно с Россией. Наши средства – совместные проекты, по которым мы договорились, такие как разработка совместной оценки угрозы и сотрудничество по гражданским чрезвычайным ситуациям. Однако мы можем и должны делать больше. Поскольку мы стремимся к этим новым отношениям, мы должны думать творчески и стремиться к большему, ставя перед собой фундаментальные вопросы. Например, должны ли НАТО и Россия развивать военный потенциал, чтобы совместно бороться с террористической угрозой?»³³

Препятствие, блокирующее такое сотрудничество, носит не материальный, но ментальный характер. Сама память поражает трудности. Как формулирует это Хэдли, «на протяжении более десяти лет НАТО и Россия враждебно смотрели друг на друга через колючую проволоку. Теперь мы должны преодолеть стереотипы мышления, которые продолжают существовать в результате различных взглядов и различного исторического опыта».³⁴

Помимо России и помимо неопределенности дальнейшего развития событий в Украине существуют Кавказ и Центральная Азия. Интеллектуальный вызов в этом случае состоит в том, чтобы осознать, что эти регионы теперь находятся в сфере особого значения для НАТО. Как констатировал Николас Бернс, новые личины зла сокращают географическую дистанцию: «Мы должны двигаться на восток, чтобы создать новые политические и военные связи со странами Центральной Азии и Кавказа. ... Поскольку НАТО стремится в будущем реагировать на угрозу терроризма и нестабильности в секторе стран от Северной Африки до Ближнего

³¹ George W. Bush, “Press Conference of President Bush and President of the Republic of Poland, Alexander Kwasniewski,” Президентский дворец, Варшава, 15 июня 2001 г., 3.

³² Condoleezza Rice, “Press Briefing,” Варшава, 3.

³³ Stephen Hadley, “Challenges and Change for NATO,” 3.

³⁴ там же

Востока и Южной Азии, нам необходима активная поддержка Армении, Грузии и Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана и Кыргызстана для нашей и их защиты от угроз, с которыми мы все сталкиваемся в настоящее время».³⁵

Глобальная миссия

С точки зрения администрации Буша, преобразованное НАТО станет не только завершением европейского проекта в результате расширения и вовлечения в работу с «другой» Европой, но также будет обязательно следить за событиями за пределами Европы и даже за пределами ближних границ Европы. Оно примет характер глобального видения. Для этого нового глобального видения приводятся два совершенно различных обоснования.

Иногда эта новая глобальная миссия НАТО объясняется с точки зрения морального долга. Поскольку ценности НАТО носят скорее универсальный, чем цивилизационный характер, они являются правом по рождению не только жителей Европы и Северной Америки, но и всего человечества. Долг, который есть у человечества по отношению к своим братьям, имеет глобальный, а не только континентальный масштаб. Как было сформулировано президентом в его речи в Варшаве, «те, кто извлек наибольшую пользу из приверженности свободе и открытости, обязаны помочь другим, тем, кто стремится найти свой путь в этом направлении. Именно поэтому наше трансатлантическое сообщество должно иметь приоритеты, выходящие за рамки укрепления европейского мира».³⁶ Как объяснил президент в обращении к польской аудитории, Соединенные Штаты руководствовались тем же моральным императивом, который побудил их оказать помощь Европе в 1940-х и 1950-х годах и который побудил Соединенные Штаты и Западную Европу привлечь к себе Польшу в 1990-х годах, заставляет теперь Соединенные Штаты, Западную Европу и Польшу совместно приходить на помощь другим свободолюбивым государствам. «Теперь мы и все другие государства можем идти вперед только все вместе. И больше не стоит вопрос, что другие государства могут сделать для Польши, но что Америка и Польша могут сделать для остального мира».³⁷

Однако иногда необходимость для НАТО понимания своей миссии в глобальном смысле объясняется с точки зрения нового глобального, а не регионального характера угрозы для свободного Атлантического Сообщества. Другими словами, как высказался Стивен Хэдли, «основная миссия НАТО не изменилась. Изменился источник угрозы для наших стран».³⁸ Воплощением зла, угрожающего теперь свободным людям, являются террористы и тираны – «эти угрозы могут исходить в меньшей степени от крупных сильных армий, чем от небольших неопознанных банд террористов. В меньшей степени - от сильных государств, чем от слабых или несостояв-

³⁵ Nicholas Burns, "Launching NATO's Transformation at Prague," 3.

³⁶ George W. Bush, "Remarks," Варшавский университет, 3.

³⁷ там же, 4.

³⁸ Stephen Hadley, "Challenges and Change for NATO," 2.

шихся государств, включая государства, руководимые агрессивными диктаторами»³⁹, и в меньшей степени они могут исходить «изнутри Европы, чем из экзотических мест за пределами Европы».⁴⁰

Что касается Соединенных Штатов, по словам заместителя советника по национальной безопасности Хэдли, такое понимание изменившихся угроз, с которыми сталкивается НАТО и которые были признаны альянсом в 2001 году, «решительным образом закончило внутренние и внешние дебаты, на которые тратилось так много нашего времени и сил на протяжении 1990-х годов. Подведена историческая черта. НАТО будет заниматься угрозами, сформулированными в Статье V, где бы они ни были».⁴¹

Новый потенциал

Третий новый вопрос в повестке дня администрации по преобразованию НАТО следует как из второго изложенного элемента (новые отношения с Европой за пределами границ НАТО), так и из новой глобальной миссии, представляемой для НАТО. И то, и другое предполагает необходимое преобразование в потенциале альянса. «Разрабатывая новую стратегическую концепцию в 1999 году, НАТО ясно определило эти новые угрозы, отметив, что «новые риски для евроатлантического мира и стабильности становятся все явственнее – угнетение, этнический конфликт, распространение оружия массового поражения и глобальное распространение технологий вооружений и терроризма», - констатировал Марк Гроссман. «Чтобы, во-первых, сдерживать эти новые угрозы и затем защитить себя от них, НАТО должно быть в состоянии немедленно дислоцировать гибкие и хорошо оснащенные вооруженные силы, способные проводить долговременные операции *в любом месте мира*».⁴²

Вызовом является не просто новый интервенционистский или экспедиционный характер сил НАТО и новая – то есть глобальная – географическая сфера, в которой потребуются применение этих сил. Это также полная непредсказуемость обстоятельств, в которых они должны будут действовать. При всех сложностях, лик зла, воплощенный в советском коммунизме, был, по крайней мере, в некотором смысле предсказуем, тогда как тирания и терроризм таковыми не являются. Урок из недавней истории, полученный американскими лидерами, заключается в том, что НАТО следует развивать большую военную и политическую гибкость. «Мы должны хорошо подумать над уроками афганской кампании и над тем, что, возможно, нам потребуется в будущем. Кроме новых военных возможностей нам нужны новые структуры НАТО, которые позволят нам приспособить военные возможности к выполнению новых видов миссий».⁴³

³⁹ там же.

⁴⁰ там же.

⁴¹ там же.

⁴² Marc Grossman, “NATO Enlargement,” 4. Курсив мой.

⁴³ Stephen Hadley, “Challenges and Change for NATO,” 2.

Подразумевается, конечно, что преобразование возможностей, которое продвигается Соединенными Штатами, также требует фундаментального политического преобразования, которое, вероятно, углубит и сделает более основательными атлантические отношения, или, по крайней мере, отношения между европейскими членами альянса. Приобретение новых военных возможностей, запрашиваемых Соединенными Штатами, потребует объединения ресурсов членов НАТО, поскольку отдельные государства-члены, как правило, будут не в состоянии позволить себе все указанные необходимые военные возможности (напр., «оборону против ядерного, химического и биологического оружия, как защиту, так и обнаружение»; «улучшение контртеррористических сил»; «наземное слежение»; «стратегические перевозки воздушным транспортом»; и «средства нанесения точных ударов, что означает больше беспилотных воздушных средств, [и] больше оружия точного наведения»⁴⁴). Поскольку большинство членов НАТО все больше становятся специализированными поставщиками военных сил и средств определенных сегментов, они неизбежно станут все более взаимозависимыми. Действительно, как предложили специалисты, определяющие политический курс США, чтобы позволить себе этот новый военный потенциал, возможно, потребуется, чтобы члены альянса ушли от того, что было как символом, так и опорой современного национального государства: армий массового призыва.⁴⁵

Если препятствием, с которым столкнулись Соединенные Штаты в продвижении других двух новых элементов преобразования НАТО, был (с американской точки зрения) недостаток воображения, то препятствием в случае с третьим элементом стал недостаток воли и решимости. Как постоянно указывают американские представители, уже определено то, что нужно сделать. Однако члены НАТО настроены неохотно в отношении того, чтобы заплатить необходимую цену для выполнения своих устных обязательств.

Выводы

Внимательное прочтение заявлений администрации Буша, таким образом, дает захватывающее, интеллектуально цельное – если даже не интеллектуально убедительное – представление о прошлом, настоящем и будущем атлантического партнерства. Начиная со структуры с акцентом на борьбе добра против зла, эта администрация излагает историю, подчеркивая американское постоянство – американскую веру в Европу единую, свободную и мирную, американское партнерство в атлантическом альянсе и американское дружественное отношение ко всем нациям Европы, – а также изменчивое лицо, но не основной характер зла, с которым ведется борьба.

Такая концептуализация мира и такая трактовка атлантической истории логическим образом включают как продолжение центральной роли альянса НАТО, так и необходимость преобразования альянса. Три новых требования, сформулиро-

⁴⁴ там же.

⁴⁵ Nicholas Burns, “Launching NATO’s Transformation at Prague,” 2.

ванных администрацией Буша – новые члены НАТО, новые отношения с Европой, не относящейся к НАТО, и новые возможности, – так же, как и настойчивость администрации в отношении глобализированного видения НАТО, следуют непосредственно из такого понимания действительности.

Что иронично, именно эта связность и внутренняя согласованность видения администрации Буша – видения, основанного на вере во всемирную непрекращающуюся борьбу добра со злом, в которой НАТО всегда играло и будет играть важнейшую роль - по-видимому, окажется проблематичной для альянса. Необычайная связность и оправдывающая себя внутренняя логичность понимания администрацией мира и истории, вероятно, может убедить НАТО, что такое понимание является как точным, так и всеобщим. Союзники, которые начинают с другой концепции характера мировой политики или добра и зла, или истории атлантического партнерства, как выясняется, бросают вызов не только отдельным политическим курсам Америки, но и всей американской космологии. Поскольку предписание «Нет повторению Мюнхена, нет повторению Ялты», может иметь очень различные значения для различных аудиторий, следующий остановочный пункт на пути, ведущем из Варшавы в Прагу, может оказаться более проблематичным, чем предполагает администрация Буша.

Подвиги нового американского Геракла: динамика трансатлантических отношений вслед за войной в Ираке

*Холл Гарднер**

I.

Время покажет, действительно ли упреждающая военная интервенция в Ираке помогла стимулировать усилия для «разрешения», или даже для значительного изменения к лучшему сложного кризиса, исходящего из Персидского залива, Ближнего Востока, Центральной Азии, Африки и Корейского полуострова, не говоря уже о том, помогла ли она установить подобие «общинной» демократии в Ираке, которая может объединить разнонаправленные этнические и религиозные группировки. С точки зрения сегодняшнего дня, однако, отношения США как с главными, так и с региональными силами кажутся гораздо более беспокойными.

Поскольку война против Ирака не получила подтверждения международной законности Совета безопасности Организации Объединенных Наций, как это было в случае интервенции США в Афганистане – или как минимум общего международного консенсуса одобрения, как война «за» Косово, – интервенция США–Великобритании нанесла значительный урон отношениям с Францией, Германией, Россией и Турцией. Она также имеет тенденцию подрыва «законности» ООН и, косвенным образом, «доверия» к НАТО. Она, возможно, также подрывает «особые отношения» США–Великобритания. Следовательно, существует реальный риск, что неоконсервативный политический курс США может продолжить разделение расширяющейся Европы и заставит ее выйти из ее спокойного кангианского «внеисторического» гнезда Венеры (согласно типологии Роберта Кагана¹) и бросит ее снова в «реальный» мир соперничества ведущих держав.

Чтобы ситуация не стала полностью бедственной, потребуется, чтобы Вашингтон разработал теперь гораздо более тонкую и новаторскую глобальную стратегию, которая подчеркивала бы действительно согласованное разделение ответственности и сил между США, Европой и Россией и которая использовала бы более взаимодополняющее сочетание дипломатии и силы.

II.

Тот факт, что в недавнем прошлом США вели относительно короткие войны в Боснии, Косово, Афганистане, а теперь в Ираке, создал новую форму «иллюзии короткой войны», так же как и мираж всемогущества Геракла. Эти убеждения возникли, несмотря на тот факт, что сами «победы» осложнялись продолжительным

* Холл Гарднер является профессором и руководителем кафедры политологии в Американском университете в Париже.

¹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power* (New York: Knopf, 2003). Каган описывает идеологическую разобщенность между США и Европой, обозначая европейцев выходцами с Венеры, а американцев – с Марса.

характером необходимых миротворческих усилий, а также возникавшими в каждом случае аполитическими, социальными и экономическими проблемами, связанными с реконструкцией.

Одной из основных причин, почему французы и немцы возражали против упреждающей интервенции в Ираке, был не «пацифизм», а вопрос, что конкретно будет сделано с побежденным, нестабильным и хаотичным Ираком после войны. Кроме того, не имея сколько-нибудь значительного «Плана Маршалла», чтобы предложить его Ираку, США просто не могли ожидать от европейцев, что те будут разгребать послевоенные обломки, не имея при этом реального права голоса в *изначальном* осуществлении политики.

Разногласия Франции и Германии с США по поводу партнера по НАТО Турции стали еще одним фактором, способствующим разделению альянса. Несмотря на обвинения в провоцировании значительного кризиса в НАТО из-за неумения прийти к согласию в самом начале по поводу поставок турецким силам обороны самолетов системы «АВАКС» (самолетной системы дальнего радиолокационного обнаружения воздушных целей и управления средствами противовоздушной обороны) и ракет «Пэтриот», ни Франция, ни Германия не были ответственны за отказ Турции предоставить свою территорию для развертывания войск США в начале войны. Франция и Германия также не были ответственны за угрозы Турции вторгнуться в иракский Курдистан после войны.

Анкара по-прежнему опасается возникновения относительно автономного курдского государства в северном Ираке, который может, в свою очередь, повлиять на курдов в Турции в плане требования ими независимости в Восточной Анатолии. Неспособность Анкары реформировать свои собственные отношения с курдами в пределах самой Турции может привести к значительной напряженности. В сочетании с сокращением присутствия НАТО в Турции отказ ЕС принять умеренное исламское руководство Анкары в какой-либо новой форме «членства» ЕС может в дальнейшем изолировать страну, толкая ее на поиски новых вариантов безопасности.

Эти факторы указывают, что «коалиция» США–Великобритания (официально окрещенные ООН в июле 2003 года как «оккупационные державы») – или, предпочтительно, натовские силы «Партнерства ради мира» под мандатом ООН – должны будут сохранять долгосрочное присутствие в Ираке, чтобы иметь дело с угрозой турецкой (и/или иранской) интервенции, спорами между курдами, туркменами и арабами; конфликтами между различными радикальными панисламскими шиитскими группировками; а также восстанием суннитских баатистов, которому генерал Джон Абизайд дал название «военной ситуации партизанского типа». При стоимости 3,9 млрд. долларов США в месяц это не было сценарием, которого ожидали неоконсерваторы «Марса», но сценарием, который более правильно прогнозировали французские и немецкие сторонники «Венеры».

III.

Попытки США завоевать политическую и экономическую лояльность государств Восточной Европы могут еще больше разделить ЕС и, кроме того, могут изолировать

Москву. Главный пример – продажа Польше 48 американских истребителей Ф-16 на сумму в 3,5 млрд. долларов США (поставки начнутся в 2006–2008 г.г.) - эта продажа происходила при прямой конкуренции с предложениями шведских истребителей «Грипен» и французских истребителей «Мираж 2000-5» и включала пакет кредитного иностранного военного финансирования (ИВФ) на сумму свыше 6 млрд. долларов США, 43 компенсирующих проекта и прямое иностранное инвестирование США. Этот «контракт века» очень расстроил французских и шведских производителей оружия, Германию (основного инвестора в Польше), а также президента Комиссии ЕС Романо Проди.²

По видимости, награда за поддержку Польши в иракской войне, продажа этих истребителей Ф-16 может также оказать влияние на отчуждение Беларуси и России. Эта продажа является символической для процветающих военно-промышленных отношений между США и государствами Восточной Европы, что, по-видимому, идет вразрез с негласными обещаниями США не распространять инфраструктуру НАТО на Восточную Европу. Продажа истребителей Ф-16, развертывание войск НАТО численностью от 5000 до 10000 человек в Польше, а также создание баз в Болгарии и Румынии, в сочетании с усилиями США по содействию польско-украинскому альянсу в отношении миротворчества «коалиции» в северном Ираке – при этом нельзя недооценивать стратегический скрытый смысл выхода в одностороннем порядке из договора по ПРО и угроз США отрезать Россию от нефтяного рынка Ирака, а также не поддерживать ее заявку на вступление в ВТО - все это может, наряду с прочими проблемами, вызвать раздражение антизападных российских националистов и расстроить умеренные силы.

Несмотря на дружеское соглашение НАТО-России после 11 сентября, Россия очень неохотно согласилась с членством государств Прибалтики в НАТО. Россия также потребовала, чтобы все восточноевропейские государства подписали устаревший Договор об обычных вооруженных силах в Европе до своего вступления в НАТО, или же его нужно полностью пересматривать. Хотя Москва до сих пор поддерживала ограниченные операции США/НАТО в бывших советских республиках в Центральной Азии, она отнеслась с подозрением к цели некоторых действий НАТО, в особенности, касающихся Кавказа. Тот факт, что Россия вывела своих миротворцев из Боснии и Косово, уже является символическим и означает отсутствие продолжительной политической поддержки политики США/ НАТО в этих регионах.

Станет ли в действительности расширение НАТО в конечном счете «наиболее пагубной ошибкой американской политики за всю эпоху после холодной войны», как прогнозировал Джордж Кеннан, будет в значительной степени зависеть от реформ, проводимых внутри самого НАТО, а также от характера договоренностей по безопасности, достигнутых НАТО как с ЕС, поскольку последний, подобно НАТО, расширяется в Восточной Европе, так и с Россией. Москва может обратить внимание на более тесные отношения с Китаем и Индией, поскольку она неохотно уступает контроль над бывшим советским пространством как в Восточной Европе, так и в

² RFE/RL “Poland, Belarus, Ukraine” (том 5, No 15, 22 апреля 2003 г.).

Центральной Азии, и наблюдает довольно обидчиво за тем, как американский Геракл наносит поражение союзникам России в Сербии и Ираке.³

IV.

В то время как политика США производила впечатление направленности на разделение «старых» западных и «новых» восточных европейцев и вбивания клина между ЕС и Россией, ей противостоят европейские усилия, направленные на постепенное объединение, а также усилия, направленные на более тесное сотрудничество с Москвой.

После неудачной попытки европейских дипломатов предотвратить конфликт в Косово на саммите в Рамбуйе, в 1998 году (неудача, в которой, справедливо или нет, обвиняется дипломатия США), европейцы дали обет создать так называемые «Евросилы». Подобным же образом, несмотря на попытки США направить Великобританию, Испанию и восточноевропейские государства (особенно Польшу) против Франции и Германии, ЕС решил увеличить количество своих членов до двадцати пяти, и государства-члены ЕС, кажется, будут еще более сплоченными после учреждения постоянных должностей единого президента и единого министра иностранных дел.

С одной стороны, ЕС потребует предоставить значительную поддержку безопасности своим новым членам. Это особенно актуально, поскольку государства Восточной Европы, которые в скором будущем станут членами НАТО и ЕС, только начнут полностью соблюдать инициативы ЕС, чтобы ЕС мог в действительности гарантировать их общую безопасность. С другой стороны, ЕС будет вынужден сокращать свою зависимость от США, поскольку последние начинают передислокацию некоторых своих европейских баз (за исключением Рамштайна) с численностью войск в 70000 из Германии, чтобы сократить расходы и передвинуться ближе к новым театрам конфликта.⁴

Последнее было запланировано в эпоху Клинтона, однако оппозиция Германии войне с Ираком была цинично использована администрацией Буша в качестве предлога для сокращения военного присутствия США в Европе. В дополнение к ослаблению основных отношений НАТО с Берлином – которые уже были осложнены диспутами о Международном уголовном суде – этот факт может иметь неожиданные

³ См. мою более обширную аргументацию по этому вопросу в Hall Gardner, *Dangerous Crossroads* (Westport, CT: Praeger, 1997).

⁴ Greg Jaffe, “In Massive Shift, U.S. is Planning to Cut Size of Military in Germany,” *Wall Street Journal* 10 июня 2003 г. США не только планируют сократить свое военное присутствие в Германии, численность войск которого составляет 70 000, но и дислоцировать войска численностью около 5–10000 в Польше, около 15000 в Азербайджане (этот факт рассматривается как угроза Ирану); а также увеличить численность войск в Джибути до 5000–6500. Стационарные базы с ограниченной возможностью передислокации должны быть сохранены в Алжире, Марокко и Тунисе, наряду с Сенегалом, Ганой, Мали и Кенией. (Следует отметить, что многие из этих стран являются бывшими французскими колониями или протекторатами). Одной из основных задач США в Африке является защита Нигерии, поставки нефти которой, как ожидается, составят около 25% потребности США в нефти в будущем.

политические и экономические последствия для отношений США-Германия, которые будут еще более осложнены в результате ослабления доллара по отношению к евро, а также другими существенными торговыми спорами между США и ЕС в отношении сельского хозяйства, воздушного пространства, субсидий на сталь, а также по поводу генетически модифицированных продуктов.

Впреки ожиданиям США, политический скандал из-за решения премьер-министра Великобритании Тони Блэра примкнуть к администрации Буша в войне против Ирака (несмотря на неудачные попытки Блэра за кулисами повлиять на политику США) может в конце концов подтолкнуть Великобританию ближе к ЕС. Оправдание со стороны США–Великобритании так называемой упреждающей войны вслед за утверждением, что Ирак обладал оружием массового поражения (ОМП) и представляет собой *неизбежную* угрозу, были подвергнуты серьезной критике, и «особые отношения» США – Великобритания в целом были поставлены под сомнение.

Поскольку Великобритания производит переоценку своих отношений с США и Европой, Лондон действительно, похоже, может присоединиться к «Евролэнду» в течение последующих пяти лет, несмотря на то, что исключил эту возможность в 2003 году. Если, в конечном счете, Великобритания предпримет шаги по направлению к более тесным узам с Европейским Союзом, как первоначально показала в 1998 году инициатива в Сен-Мало, тогда возможность создания европейского Общего курса в сфере внешней политики и безопасности (ОКВПБ) становится гораздо более правдоподобной.

С этой точки зрения, Европа скоро будет приведена в движение как внешними, так и внутренними соображениями европейского характера по поводу развития более автономных военных потенциалов. Как региональный, так и глобальный аспекты европейской дипломатии потребуют поддержки в виде существования надежных вооруженных сил, если ОКВПБ нацелен на успех.

V.

Ключевой проблемой является не столько европейская «слабость», сколько особенности внешней политики США, имеющей лик Януса. С одной стороны, неоконсерваторы США жалуются, что США будут уважать ЕС только тогда, когда последний действительно начнет наращивать мускулы и примет на себя некоторую долю глобальных обязательств. (В этом отношении «Евросилы» не должны оставаться только «пустой оболочкой»). С другой стороны, неоконсерваторы также находятся в оппозиции к Европе, которая может думать и действовать сама за себя; они склонны преувеличивать способность ЕС в будущем к независимым военным действиям.

Поскольку ЕС представляет новую форму конфедерации, маловероятно, что Европа станет «жестким полюсом», который сможет действительно служить противовесом Соединенным Штатам. Согласно предложенной новой Конституции, решения по внешней политике будут подчинены принципу единогласия, хотя отдель-

ные государства все еще будут сохранять контроль над своими национальными военными силами. Следовательно, проблема в действительности заключается не столько в том, что европейцы живут в сфере кантианства за рамками истории, сколько в том, что двулика внешняя политика Соединенных Штатов - двери которой неожиданно и избирательно открываются и закрываются для войны или мира – продолжает настаивать на разделении бремени и обязанностей, однако при этом не принимая действительно *совместного разделения полномочий* с Европой.

С таким взглядом, а не в попытке ограничить способность Европы в разработке действительно единого ОКВПБ, США должны работать вместе с европейцами для установления зон взаимодополняемости, учитывая их соответствующие военные и политико-экономические возможности и различные интересы, даже если это подразумевает некоторую степень дублирования сил и средств.

VI.

Вышеупомянутые моменты означают, что стратегия Геракла «разделяй и властвуй» может отчуждать как европейцев, так и русских, и что одновременно США подвергают себя риску чрезмерного военного и политико-экономического охвата в борьбе с гидрой новых угроз, попадая в ловушку, расставленную Усамой бен Ладеном.

Чтобы предотвратить чрезмерность охвата со стороны США, администрация Буша должна начать интернационализировать восстановление Ирака, *формально* вводя в строй силы ООН, а также силы НАТО и «Партнерства ради мира», что также может помочь иракскому Правящему Совету обрести законность и минимизировать политические споры, в то время как Ирак готовится к самоуправлению. Администрация Буша, однако, только частично привлекала к участию государства НАТО и ООН.⁵ В июле 2003 года Франция, Германия и Россия исключили всякую вероятность своего участия в операциях по поддержанию мира без особого мандата ООН.

Если ситуация в Ираке будет продолжать ухудшаться, США придется, несмотря на их нежелание, пойти на это, особенно если миротворческие силы будут слишком малочисленны на участке между Афганистаном и Ираком.⁶ Однако в этом случае государствам, которые были резко против войны с Ираком, также придется пойти на это, что, возможно, будет для них непросто. Тем не менее, они должны решить вопрос о возможности полного ввода сил ООН в Ирак, не предоставляя молчаливо законности *post facto* интервенции США - Великобритания.⁷

Несмотря на отрицательное отношение к войне в Ираке, французы и немцы до сих пор играют взаимодополняющую роль в глобальном миротворчестве, особенно в Афганистане под общим мандатом ООН. США запросили права на базирования в бывших французских колониальных протекторатах, что свидетельствует о распро-

⁵ Девять из девятнадцати членов НАТО уже участвуют в операции в Ираке, но не в качестве членов НАТО.

⁶ Nicholas Kravev, "Pullout in Afghanistan worries Germany," Washington Times, 17 июля 2003 г.

⁷ См. также Hall Gardner, "The Iraq Crisis and Its Impact on the Future of the EU-U.S. Relations: An American View," www.cicerofoundation.org.

страняющемся характере глобального кризиса безопасности. В то время как США сами могут заниматься конфликтом в Либерии, действия ЕС под французским руководством под знаменем ООН в Конго (после Берега Слоновой Кости) могут представлять средство для достижения цели – создания более эффективных Евросил.

«Квартету» ООН, США, ЕС и России, возможно, также понадобится рассмотрение развертывания многонациональных миротворческих сил, включая частично перекрывающиеся договоренности НАТО-ЕС-Россия для обеспечения как израильской, так и палестинской государственной безопасности, а также для того, чтобы сама «Дорожная карта мира» не затерялась в пути. (Тони Блэр связал интервенцию США-Великобритании в Ирак с разрешением палестино-израильского конфликта как дело «справедливости»).

США, ЕС и Россия также должны способствовать формированию многосторонних «контактных групп» (по аналогии с группами, созданными по работе с Боснией), чтобы сосредоточиться на окончании «Третьей мировой войны» в Африке и работе в направлении пакистано-индийского примирения. Хотя только Вашингтон может разрешить существующий в настоящее время кризис путем дипломатического признания Пхеньяна и предоставления ему гарантий безопасности, ЕС может содействовать сближению США – Северной Кореей путем обещаний помощи и поддержки, а также попытаться предотвратить возникновение большой региональной войны.⁸

Что касается дел, не так далеко отстоящих от географических границ ЕС, то ЕС берет на себя миротворческую роль в Македонии, и, возможно, в Боснии в 2004 году, однако остаются некоторые сомнения по поводу Косово. Нидерландцы предложили миротворческие силы ОБСЕ под руководством ЕС для Молдавии при сотрудничестве с Россией. Поскольку и НАТО, и ЕС продолжают свои в значительной степени не скоординированные процессы расширения, ЕС должен продемонстрировать свою военно-стратегическую полезность в Восточной Европе, однако в сотрудничестве с русскими. Чтобы предотвратить отчуждение России и укрепить общую европейскую безопасность, создание многонациональных объединений на региональной основе, подкрепленное взаимными гарантиями безопасности НАТО, ЕС и России, сможет стать попыткой создания противовеса дестабилизирующим факторам, служащим источником организованной преступности и терроризма.⁹

Нельзя недооценивать другой момент: расширение НАТО в действительности игнорирует ключевые, с точки зрения стратегического положения, члены ЕС – по иронии, демократические государства Швецию, Финляндию и Австрию. Этот факт дает ЕС некоторые рычаги во взаимодействии с США, однако это будет означать

⁸ Правительство Северной Кореи заявило, что «война в Ираке преподала урок, что для предотвращения войны и защиты безопасности страны и суверенитета нации необходимо иметь мощное материальное средство сдерживания». Цитата по Colin Robinson, "Stand-off with North Korea: War Scenarios and Consequences," Center for Defense Information website, at www.cdi.org. David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washington Quarterly* 26:2 (весна 2003 г.). См. комментарии бывшего министра обороны Уильяма Перри, "U.S., North Korea Drifting Toward War," *Washington Post*, 15 июля 2003 г.

⁹ См. Hall Gardner, "Aligning for the Future," *Harvard International Review* (зима 2003 г.).

тщательную координацию оборонного планирования НАТО-ЕС. Здесь, вместо того, чтобы вызывающе разместить штаб-квартиру НАТО в государствах Прибалтики, как это предлагалось, создание многосторонней миротворческой штаб-квартиры с участием НАТО-ЕС-России в Калининграде как символа многостороннего сотрудничества по безопасности может в действительности дать более надежную гарантию безопасности для государств Прибалтики. По той причине, что отчужденная Россия, не имея *droit de regard (права наблюдателя)*, может попытаться подорвать односторонние усилия НАТО, направленные на обеспечение безопасности в регионе.

Наконец, вместо того, чтобы порочить ООН, США следует *вернуть статус легитимности* этой организации, сделав Совет безопасности более представительным в политико-экономических отношениях после «холодной войны». Одной из возможностей является выделение Франции и Германии, а также, возможно, Великобритании, одного места в Совете безопасности в форме регионального представительства (предполагая, что Европа действительно может сформулировать ОКВПБ) и ввести Японию в качестве постоянного члена Совета безопасности. Это помогло бы создать более широкое представительство для непостоянных членов второго уровня. Если число постоянных членов увеличится, тогда в Совете безопасности могла бы реализоваться система двух вето. Более представительная ООН смогла бы играть тогда более важную роль в санкционировании коллективных политических курсов и придании законной силы военному вмешательству и операциям по поддержанию мира.

VII.

Американский Геракл в настоящее время задействован в ряде своих «двенадцати подвигов» почти одновременно. Геракл сразил Немейского льва («Талибан»), по крайней мере, как это видится, и продолжает борьбу с многоголовой гидрой глобального терроризма – с помощью своего племянника и возницы Июлая. США до сих пор не смогли поймать живой керинейскую лань (бен Ладена), хотя вроде бы вышли на след эриманфского вепря (Садама Хуссейна), поймав в ловушку двух его сыновей. Однако они не могут держать под контролем стимфальских птиц, которые насылают бедствия на дорогу Ближнего Востока к миру. Новый американский Геракл не придумал еще более хитрой уловки, чтобы вычистить Авгиевы конюшни Северной Кореи от радиоактивных отходов.

Геракл столкнулся со сложными задачами, которые привели к значительным ошибкам в оценке и большому «дополнительному ущербу». Однако даже тот всемогущий мифологический герой не мог преуспеть в своих двенадцати подвигах, не прибегая к совету богов (для получения легитимности), а также помощи друзей. Кажется, однако, что новому американскому Гераклу потребуется, возможно, даже большая поддержка, чем древнему герою – исходя из предположения, что его сегодняшние друзья и союзники не решат в самом ближайшем будущем вообще покинуть компанию.

Три вида трансатлантического дефицита мощи: как новая структура может помочь воссоздать трансатлантические отношения

*Стенли Р. Слоан и Хайко Борхерт **

Окончание короткой «горячей» войны в Ираке и сопровождающий ее трансатлантический дипломатический конфликт создали основу для нового и перспективного периода в отношениях США и Европы. Соединенные Штаты, их европейские союзники и международное сообщество в целом стоят перед сложными и многосторонними задачами реконструкции: нужно восстанавливать Ирак после войны, в результате которой тиранический режим Саддама Хусейна был отстранен от власти; раскол в трансатлантических отношениях должен быть преодолен; Организация Объединенных Наций должна быть перестроена, а вместе с этим и база международного права, регулирующего применение силы. Наконец, узы доверия между Вашингтоном и остальным миром должны быть восстановлены, при этом особое внимание следует обратить на роль, которую Соединенные Штаты намереваются играть в международной системе.

Решение задач этой устрашающей повестки дня едва ли возможно без обновления трансатлантического партнерства. Для этой цели обе стороны должны уделять больше внимания различным видам дефицита мощи, ослабляющим между ними связи. На основании понятий «силовой мощи» и «несилового влияния» мы определяем три типа дефицита мощи, которые следует рассмотреть. Первым и, вероятно, наиболее известным является дефицит силовой мощи, который был на переднем плане трансатлантической повестки дня со времени интервенции НАТО на Балканах в середине 1990-х годов. Говоря простым языком, дефицит силовой мощи явился результатом расхождений в оценке угрозы и моделей затрат по обе стороны Атлантики. Совсем недавно НАТО предприняло титанические усилия для исправления определенных европейских недостатков в этой области. Европейский Союз ввел механизмы предоставления новых возможностей для достижения хельсинкской Приоритетной цели, а также некоторые европейские страны начали увеличивать свои оборонные бюджеты. Кроме того, лидеры ЕС пришли к соглашению о создании ведомства по развитию оборонного потенциала, его исследования, приобретения и вооружения, что поможет повысить эффективность комплекто-

* Стенли Р. Слоан является директором Инициативы Атлантического Сообщества и приглашенным ученым Миддлбери Колледж в Вермонте. Хайко Борхерт возглавляет Политический и деловой консультационный центр в Швейцарии. Оба ведут работу в трансатлантической консультационной компании «Стратеджи Консалтинг Партнерс энд Ассошиэйтс Эл-Эл-Си» (Strategy Consulting Partners and Associates (SCPA) LLC). Данная статья является видеоизмененной и усовершенствованной версией статьи: Stanley R. Sloan and Heiko Borchert, "The Soft Power Solution: U.S.–European Relations in and Beyond Europe," в OSZE-Jahrbuch 2003, под ред. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Baden-Baden: Nomos, находится в печати).

вания.¹ Хотя этот дефицит силовой мощи далек от благополучного разрешения, хорошей новостью является то, что он был определен как недостаток. Однако этого нельзя сказать об оставшихся двух видах дефицита мощи.

Во-вторых, существует дефицит несилового влияния. Несиловое влияние, согласно Джозефу Наю, это способность государства (или группы государств) влиять на события, основываясь на культурном притяжении, идеологии или международных учреждениях.² Дефицит несилового влияния - это не результат недостатка возможностей по обе стороны Атлантики. Скорее, оно коренится в растущей склонности трансатлантических партнеров использовать свои ресурсы несилового влияния друг против друга в процессе того, что стало довольно бесплодным соперничеством несилового влияния. Это «расхождение в умах» является даже еще более тревожным, чем призыв «залатать трещину» в отношении расхождения возможностей силовой мощи.³

Творческое использование ресурсов силовой мощи и несилового влияния в тандеме является важным, если трансатлантические партнеры хотят эффективно решать сегодняшние проблемы безопасности. Несиловое влияние может помочь легитимировать силовую мощь. Хотя силовая мощь чрезвычайно важна для победы в войнах, а также зачастую для придания надежности стратегическим альтернативам, несиловое влияние все же более важно для завоевания и сохранения мира. Несиловое влияние является предпосылкой для создания доверия между людьми и государствами. Без доверия нельзя построить и поддерживать стабильный международный порядок. Сегодня, однако, несиловое влияние и силовая мощь редко рассматриваются как две стороны одной и той же медали. Очевидно, что Европа слишком скоро стала избегать военной власти (которой у нее мало), и стала слишком полагаться на несиловое влияние (которым она хорошо обеспечена). Европейский дефицит силовой мощи, однако, подрывает основы европейской дипломатии, особенно в отношениях с союзником-супердержавой. Это одна часть проблемы. Другая часть проблемы состоит в том, что подход США к политике несилового влияния в реагировании на международные угрозы слишком часто напоминает отношение к падчерице.

Третий дефицит сил – это расхождение между евроатлантическими возможностями несилового влияния и силовой мощи, с одной стороны, и объединенными и институциональными структурами, имеющимися для интегрирования этих возможностей друг к другу. Существующие учреждения трансатлантического диалога достигли своего предела полезности.⁴ Ни одно учреждение не является соперником

¹ Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19–20 июня 2003 г., пар. 65; доступно на сайте: <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/76279.pdf> (вход 28 июня 2003 г.).

² Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

³ David C. Gompert, Richard L. Kugler, and Martin C. Libicki, *Mind the Gap: Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs* (Washington, D.C.: National Defense University, 1999).

⁴ Аналогичный аргумент см. James B. Steinberg, “An Elective Partnership: Salvaging Transatlantic Relations” *Survival* 45:2 (2003): 113–146, особенно 125–130.

НАТО в его способности работать с военными аспектами сегодняшних проблем безопасности и создавать основу для возможной оперативной совместимости среди стран евроатлантического пространства. Однако альянс в меньшей степени подходит для решения невоенных угроз двадцать первого века. При условии необходимости обращения к более широкой политической программе, возрастает важность платформы для диалога США-ЕС в отношении вопросов безопасности, таких как запрещение распространения оружия массового поражения (ОМП) и борьба с терроризмом. Однако такая институциональная дихотомия причиняет вред действенному и эффективному подходу к новым рискам в сфере безопасности. Поэтому возникает насущная необходимость дополнить существующие трансатлантические учреждения новой структурой, которая поможет преодолеть второй вид дефицита мощи, обозначенный выше.

Как мы покажем далее, подписание нового Договора Атлантического Сообщества и учреждение новой Организации Договора Атлантического Сообщества послужили бы решением этой проблемы путем создания ниши, охватывающей возможности силовой мощи и несилового влияния трансатлантических партнеров (а также стран-кандидатов), оставляя при этом неизменными существующие компетенции НАТО и ЕС. Полезность этой новой организации имеет две стороны. Во-первых, преодолевая разделение несилового влияния и силовой мощи, новая структура будет способствовать совместной оценке угроз и возможностей. Обе позиции должны быть учтены на уровне оценки во избежание предвзятого отношения к одной из них на уровне выполнения. Во-вторых, новая организация будет способствовать принятию согласованных стратегий и действий в отношении определенных угроз и возможностей, следовательно, будет предоставлять, таким образом, в некотором роде «стратегическое руководство» для действий НАТО, ЕС и других евроатлантических учреждений.

Поскольку дефицит силовой мощи хорошо исследован, последующая часть этой работы будет посвящена рассмотрению существующего дефицита несилового влияния и потребности более эффективного соединения силовой мощи и несилового влияния. Сначала мы обратимся к существующим источникам несилового влияния в США и Европе. Затем мы обратимся к новому Договору Атлантического Сообщества и Организации Договора Атлантического Сообщества в качестве предложения по сглаживанию трансатлантического соперничества несилового влияния. Мы проиллюстрируем значимость этого предложения, обращаясь к некоторым ключевым международным вопросам. В заключение, мы обсудим те необходимые меры, которые нужно предпринять каждому партнеру для придания новой силы трансатлантическому партнерству.

Несилое влияние США: уменьшение готовности к состоянию участия

Как утверждал Джон Джерард Рагги, наиболее важный аспект международного порядка периода после Второй мировой войны состоял не в гегемонии США, но в

том факте, что гегемоном была Америка.⁵ Это означало, что США решили сотрудничать со своими союзниками, а не доминировать над ними, что Вашингтон согласился смирить свою мощь путем участия в многосторонних организациях, а также что его политическая система была открыта для взаимодействия с союзниками, тем самым предоставляя им возможность влиять на принятие решений США.⁶ В результате лидерство Вашингтона имело дело с силой, как в смысле силовой мощи, так и несилового влияния, однако не основывалось исключительно на этом. Вернее, как полагает Джеймс МакГрегор, лидерство неотделимо от потребностей и целей его сторонников.⁷ Лидерство – это интерактивный процесс, в котором за лидером идут последователи, потому что он может убедить их. Прислушиваясь к своим союзникам и учитывая их мнение, США смогли основать свое лидерство – и, таким образом, характер следования ему – на убеждении и нормативном консенсусе, или несилевом влиянии. Однако, когда лидер не приводит в действие свое несилевое влияние в поддержку военных действий, возможные последователи часто используют первую же возможность для отступления.⁸ Именно это и происходило в течение последних лет, и именно это привело к недавнему трансатлантическому кризису в отношении Ирака.

Односторонний подход – как в грубой форме, используемой в настоящее время администрацией Буша, так и в более нерегулярной, смягченной форме – со стороны администрации Клинтона, является четким признаком смещения равновесия в опоре на силовую мощь или несилевое влияние во внешней политике США. Непродуманная политика силового влияния провоцирует критику и противодействие, поскольку непосредственно подвергает риску международный консенсус по поводу «встроенного либерализма» и ценности международных институтов.⁹ Во-первых, неоконсервативная идеология внешней политики, основанная на силовой мощи, укрепила готовность Соединенных Штатов действовать в одиночку в этом направлении и поставить под вопрос основные исходные положения международного

⁵ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” в *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, под ред. John Gerard Ruggie (New York: Columbia University Press, 1993), 31.

⁶ G. John Ikenberry, “Rethinking the Origins of American Hegemony,” *Political Science Quarterly* 104:3 (1989): 375–400; G. John Ikenberry, “Creating Yesterday’s New World Order: Keynesian ‘New Thinking’ and the Anglo-American Postwar Settlement,” в *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, под ред. Judith Goldstein и Robert O. Keohane (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), 57–86; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001); Peter F. Cowhey, “Elect Locally—Order Globally. Domestic Politics and Multilateral Cooperation,” в *Multilateralism Matters*, 157–200; Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995).

⁷ James MacGregor Burns, *Leadership* (New York: Harper & Row, 1997).

⁸ Andrew Fenton Cooper, Richard A. Higgot, и Kim Richard Nossal, “Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict,” *Political Science Quarterly* 106:3 (1991): 391–410; 398ff.

⁹ John Gerard Ruggie, “Embedded Liberalism and the Postwar Economic Regimes,” в *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, под ред. John Gerard Ruggie (New York: Routledge, 1998), 62–84.

порядка, созданного после 1945 года (например, упреждающее применение силы в противовес Уставу ООН). Эта тенденция стала ведущей на фоне ряда различных международных вопросов, варьируясь, *между прочим*, от отказа США ратифицировать Киотский протокол или статут Международного уголовного суда до увеличения тарифов на импортные товары в целях защиты сталелитейной промышленности США и до экстратерриториального применения закона Сарбейнса-Оксли, что ужесточает нормативы отчетности США. Во-вторых, такие заявления, как «задача определяет коалицию», могут быть истолкованы как прощение с долгосрочной поддержкой США многосторонней структуры. В своем резком, но выразительном суждении Уильям Пфафф утверждает, что администрация Буша «предусматривает мир, управляемый Соединенными Штатами, с опорой на те страны, которые выражают поддержку США, а не противоречат им». Поэтому администрация стремится к отдельным коалициям, чтобы никто не мог воспрепятствовать политике США.¹⁰ Если пренебрежение международными организациями станет правилом, а не исключением, международные отношения двадцать первого века существенно изменятся и все больше будут походить на международный порядок девятнадцатого века, управляемый равновесием сил.

В долгосрочной перспективе эта тенденция подрывает привлекательность политической, культурной и общественной модели, тем самым угрожая основе несилового влияния США. Опрос международного общественного мнения, проведенный после войны в Ираке, отчетливо указывает на эту опасность. Согласно исследованию, проведенному исследовательским центром «Пью Рисерч Сентер», процентное соотношение людей, которые несколько или крайне неодобрительно относятся к США, заметно увеличилось в Италии, правительство которой поддержало войну (до 38 % в мае 2003 по сравнению с 23 % летом 2002 года), во Франции (57 % по сравнению с 34 %) и в Германии (54 % по сравнению с 35 %). То же исследование показало растущую готовность населения этих стран ослабить связь НАТО с США. Также тревожным является падение благоприятного мнения о США в арабском мире. Самый резкий сдвиг наблюдался в стране-члене НАТО и союзнике США Турции, где более 80% (по сравнению с 55% летом 2002 года) имели неблагоприятное мнение о Соединенных Штатах.¹¹ В соответствии с этими цифрами Джон Пэйден и Питер Сингер сообщают, что школы, университеты и высшие учебные заведения США уже жалуются, что происходит сокращение количества заявок на обучение от иностранных студентов, в то время как англоговорящие страны начинают продавать на рынке свои образовательные системы как альтернативу Соединенным Штатам. В то время, как транснациональные связи становятся все более важными, Соединенные Штаты

¹⁰ William Pfaff, "Bush's new global order will generate resistance," International Herald Tribune, 17 апреля 2003 г., 6.

¹¹ Meg Bortin, "In war's wake, hostility and mistrust," International Herald Tribune, 4 июня 2003 г., 1, 6. Доклад "Views of a Changing World 2003" доступно на сайте: <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=185> (вход 28 июня 2003 г.).

рискуют ослабить свой плацдарм подхода к жизненно важным международным сообществам, таким как мусульманский мир.¹²

Европейское несиловое влияние: больше, чем результат нехватки силовой мощи

Напряженность по поводу лидерства США и неопределенность по поводу курса США во внешней политике в будущем сосредоточили в большей степени внимание на несиловом влиянии – и пока в меньшей степени на силовой мощи - потенциала ЕС. Подход ЕС к несиловому влиянию основывается на положении, что право сильного можно успешно заменить силой закона. Частично благодаря обеспечению безопасности Соединенными Штатами передача права суверенности – и при этом приверженность несиловому влиянию, а не наращивание силовой мощи – стали дорогой, предпочитаемой Европой.

Предпочтение Европой политики, основанной на правилах, не является, как утверждает Роберт Каган, просто результатом недостатка ее силовой мощи.¹³ Это, скорее, результат ее истории и ее политической сложности. Как указывал Уильям Уаллас, «склонность Европы к регламентированной в высшей степени политике может объясняться плотностью населения Европы, ранимостью ее экологии, а также проницаемостью ее границ. Более легкое отношение к управлению в Соединенных Штатах логически вытекает из их открытого пространства и их континентальной позиции».¹⁴ Такое положение привело к различным интерпретациям суверенности. Суверенность в понимании США связана с государственной монополией власти над территорией и неоспоримом господстве национальной конституции и национальных политических органов власти. Являясь в некотором роде «суперголлистской», такая интерпретация увеличивает для США возможности для маневра.¹⁵ Следовательно, в борьбе против терроризма Вашингтон все больше готов подчинить обеспокоенность по поводу вмешательства в суверенность других государств возможностям нанести поражение возникающим угрозам.¹⁶ Страны-члены ЕС, напротив, придерживаются постмодернистского понимания суверенности. Они «допускают внешнее вмешательство в свои внутренние дела, поскольку они получают что-то взамен: влияние на наднациональном уровне правления».¹⁷ Вследствие этого существует особый европейский подход к безопасности, который основан не только на использовании

¹² John N. Paden and Peter W. Singer, "America Slams the Door (On Its Foot)," *Foreign Affairs* 83:3 (2003): 8–14. Более детальная информация о роли американских школ в выстраивании культурный связей содержится в John Waterbury, "Hate Your Policies, Love Your Institutions," *Foreign Affairs* 82:1 (2003): 58–69.

¹³ Robert Kagan, "Power and Weakness," *Policy Review* 113 (2002): 3–28; доступно на сайте: <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html> (вход 21 апреля 2003 г.).

¹⁴ William Wallace, "Europe, the Necessary Partner," *Foreign Affairs* 80:3 (2001): 16–34; 29–30.

¹⁵ Adam Roberts, "Law and the Use of Force After Iraq," *Survival* 45:2 (2003): 31–56; 52.

¹⁶ Steinberg, "An Elective Partnership," 119.

¹⁷ Hans-Henrik Holm и Georg Sorensen, "International Relations Theory in a World of Variation," в *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, под ред. Hans-Henrik Holm и Georg Sorensen (Boulder, CO: Westview Press, 1995), 204.

невоенных инструментов в решении проблем безопасности, но и на строгом соблюдении многостороннего подхода и ориентированности на нормы права, сетцентрического подхода к международной политике, а также тесного сотрудничества с негосударственными действующими субъектами в борьбе с вызовами политике безопасности в настоящее время. В общем, ЕС предлагает уникальную модель несилового влияния, которая не предлагалась до сих пор другими государствами или международными организациями.¹⁸

США и европейское несилевое влияние: сочетание, а не конкуренция

При наличии двух различных форм и источников несилового влияния, а также учитывая тот факт, что недавний опыт войны в Ираке еще свеж в глобальной памяти, как кажется, подготовлена почва для потенциального соперничества несилового влияния между Европой и Соединенными Штатами.¹⁹ По крайней мере, с европейской точки зрения, экспортирование альтернативной модели несилового влияния кажется заманчивым предложением. Некоторые европейские государства имеют традиционные политические и культурные связи со многими сегодняшними зонами кризиса. Акцент ЕС на многостороннем подходе и международных институтах, а также то значение, которое члены ЕС придают превентивной дипломатии и поддержке международного развития, можно было бы использовать, чтобы позиционировать ЕС как альтернативный США центр мощи (обоих типов – силовой мощи и несилового влияния). Поэтому неудивительно, что некоторые люди в Брюсселе и других европейских столицах все больше склонны сочетать эти аспекты через Европейскую политику безопасности и обороны (ЕПБО) в попытке создания противовеса Вашингтону.

Однако ничто не может быть более губительным для развития трансатлантических отношений и долгосрочной международной стабильности, чем это. Филип Гордон справедливо утверждает, что американцы и европейцы не должны «допустить, чтобы перспектива трансатлантического развода воплотилась наяву, поскольку «никакие два других региона мира не имеют больше общего и не могут потерять больше, если они не будут держаться вместе».²⁰ Вместо того, чтобы начинать бесполезный «конкурс красоты» по поводу того, у кого лучше несилевое влияние, американцы и европейцы должны объединить силы в разработке новой инициативы для воссоздания трансатлантических отношений. Международному сообществу необходима «трансатлантическая чета» для создания решений по наиболее неотлож-

¹⁸ Jolyon Howorth, *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge* (Paris: WEU Institute for Security Studies, 2000), 88–91. Подобный довод рассматривается более детально Гансом-Георгом Эрхартом в Hans-Georg Ehrhart, *What Model for CFSP?* (Paris: WEU Institute for Security Studies, 2002).

¹⁹ Charles Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy After the Cold War* (New York: Alfred A. Knopf, 2002).

²⁰ Philip H. Gordon, “Bridging the Atlantic Divide,” *Foreign Affairs* 82:3 (2003): 70–83; цитируемые выдержки на сс.79, 83.

ным глобальным вызовам в тандеме с другими ведущими странами и международными организациями.²¹

В основе этой новой инициативы лежит воссоздание ценностей трансатлантического сообщества путем разработки нового Договора Атлантического Сообщества.²² Целью этого договора является следующее:

Содействие взаимовыгодному политическому, экономическому сотрудничеству, а также сотрудничеству в области безопасности на всех уровнях межгосударственного и многонационального взаимодействия между ними [сторонами договора], а также, в особенности, обеспечение эффективного сотрудничества между Организацией Североатлантического Договора (НАТО) и Европейским Союзом (ЕС) в сферах взаимно усиливающей деятельности.²³

Следуя этому изложению цели, новый договор будет иметь две задачи. В политическом смысле он сместит фокус с тех вопросов, которые разделяют трансатлантических партнеров, на те, которые являются для них общими. В функциональном смысле договор, объединяя всех членов НАТО и Европейского Союза, создаст структуру несилового влияния для сотрудничества в дополнение к структурам силовой мощи НАТО и ЕПБО.

Работа новой Организации Договора Атлантического сообщества (несилового влияния) может включать проводимые дважды в год встречи на высшем уровне всех членов НАТО и Европейского Союза, а также всех стран, признанных кандидатами на членство в этих двух организациях. Встречи могут планироваться вместе с регулярными саммитами НАТО и ЕС и займут место сегодняшних встреч на высшем уровне США-ЕС. Структура саммитов может поддерживаться постоянным советом для обсуждения вопросов, возникающих между заседаниями саммитов, а также рабочими группами, которые будут собираться по мере надобности.²⁴ Для придания Сообществу представительного масштаба Парламентская Ассамблея НАТО может быть преобразована в Ассамблею Атлантического Сообщества, включая представителей всех государств-членов Сообщества, с получением мандата на изучение и обсуждение всего спектра вопросов трансатлантических отношений. Для выработки общего понимания того, как бороться с сегодняшними угрозами, Ассамблея Атлан-

²¹ Подобным образом Эндрю Моравчик обращается к дополнительности, а не конфликту, как к новому трансатлантическому лозунгу. Andrew Moravcsik, "Striking a New Transatlantic Bargain," *Foreign Affairs* 82:4 (2003): 74–90, особенно 81–88.

²² Эти доводы приводятся в Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered* (Latham: Rowman and Littlefield, 2003), 217–227; Stanley R. Sloan, "Challenges to the Transatlantic Partnership," *In the National Interest*, 12 March 2003; доступно на сайте: <http://www.inthenationalinterest.com/Articles/vol2issue10/vol2issue10sloan.html> (вход 30 мая 2003 г.).

²³ Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community*, 221.

²⁴ Штайнберг подобным образом делает заявку на «постоянные трансатлантические совещательные комитеты по приоритетным вопросам политики, которые могут функционировать как трансатлантический эквивалент межведомственного процесса»; "An Elective Partnership," 139.

тического Сообщества должна тесно сотрудничать с Парламентской Ассамблеей ЕС и Ассамблеей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Для того, чтобы разные институты не занимались одной и той же проблемой, и чтобы не перегружать программ совещаний трансатлантических руководителей, все вопросы, стоящие сегодня на повестке дня США-ЕС могут быть перенесены на новый форум, охватывая практически все аспекты трансатлантических отношений и включая все страны, заинтересованные в этих отношениях, в отличие от более узких консультаций США-ЕС. Если возникают специфические вопросы, касающиеся США-ЕС, то их можно решать на двусторонних переговорах США-ЕС. Учреждения Атлантического Сообщества могут быть основаны в Брюсселе или поблизости для облегчения координации с институтами НАТО и ЕС.

Вместе с тем, возможно, было бы полезно направить силы на формы координации между этим новым институтом и ОБСЕ и Организацией Объединенных Наций. ОБСЕ должна укрепляться как организация, объединяющая членов нового Атлантического Сообщества и всех других государств Евразийского региона, которые не могут быть квалифицированы для членства в Атлантическом Сообществе или не стремятся к этому, включая (что наиболее важно) Россию и Украину. С этой целью все существенные функции Совета Евроатлантического партнерства (СЕАП) (программу которого в любом случае трудно отличить от программы ОБСЕ) можно было бы передать ОБСЕ. Основной задачей ОБСЕ стало бы укрепление коллективной безопасности среди ее участников и помощь в построении мира и сотрудничества на континенте в результате создания доверия и принятия мер контроля над вооружениями, раннего оповещения, предупреждения конфликтов, управления кризисами и реабилитации в постконфликтный период. Такой шаг укрепил бы институциональное построение Европы и усилил бы организации, продолжающие свою деятельность.

По отношению к ООН новую Организацию Договора Атлантического Сообщества не следует интерпретировать как «союз держав», учрежденный в дополнение к всемирной организации. Вернее, новая трансатлантическая организация может внести тройной вклад в ООН и международное сообщество. Во-первых, если трансатлантические партнеры, среди которых в настоящее время четыре или пять постоянных членов Совета безопасности ООН, смогут эффективно использовать новую структуру для гармонизации своих позиций по международным вопросам мира и безопасности, они значительно увеличат эффективность этого органа всемирной организации, принимающего ключевые решения. Во-вторых, прямые контакты между рабочими группами Организации Договора Атлантического Сообщества и специальных организаций ООН могут способствовать сотрудничеству, если они помогут преодолеть разрыв между политическими декларациями и требованиями выполнения. Наконец, новый орган может эффективно работать с организациями и странами других регионов мира, тем самым избегая создания впечатления «трансатлантической крепости».

Подход к проблемам и вопросам с учетом широкой перспективы, предлагаемой структурой Атлантического Сообщества, смог бы открыть возможности для

обсуждения тем, по которым ведутся неофициальные дискуссии среди представителей союзников в НАТО, однако которые не относятся официально к полномочиям НАТО. На форуме Атлантического Сообщества была бы создана более благоприятная возможность для создания динамичной согласованности в решении проблем в условиях, когда вопросы могут быть поставлены на обсуждение во всей их сложности. Однако новое Атлантическое сообщество будет включать, но не заменять НАТО в общей структуре трансатлантических отношений. Поскольку это будет форум сотрудничества, а не интеграции, он не будет «угрожать» автономии ЕС или подрывать Статью V НАТО по обязательствам коллективной обороны. В сущности, он сможет помочь преодолеть имеющийся в настоящее время искусственный разрыв между дискуссиями НАТО о политике безопасности и консультациями США-ЕС по экономическим вопросам, которые имеют существенно перекрывающийся масштаб. Поскольку Атлантическое Сообщество поощряло бы обращение своих членов к вопросам, которыми НАТО в настоящее время не занимается, новая структура принесла бы дополнительную пользу помимо тех условий, которые предлагаются традиционным альянсом. Оно также могло бы предоставить дополнительные возможности для формирования «коалиции добровольцев», чтобы заниматься новыми вызовами безопасности в тех случаях, когда использование структуры НАТО, возможно, неприемлемо для всех союзников, а также, когда действия могут быть блокированы несогласием одного члена.

Элементы консенсуса нового Атлантического Сообщества

Принимая во внимание недавние трансатлантические размолвки, повторное укрепление общих уз само по себе уже является целью. Но, конечно, этого недостаточно. Соединенные Штаты и их европейские друзья и союзники должны взяться за решение ряда вопросов, которые будут залогом успеха трансатлантических отношений, а также международного сотрудничества и стабильности.

Терроризм, несостоявшиеся государства и развитие

Мнение о том, что террористические атаки 11 сентября кардинально изменили внешнюю политику и политику безопасности США, в то время как Европа продолжает следовать повестке дня, утвержденной до момента совершения этих атак, является широко распространенным. Хотя в этих доводах и есть доля правды, ситуация стремительно меняется. В середине 2003 года ЕС принял ряд документов, которые подчеркивают возрастающее осознание стратегической значимости терроризма и сходство в оценке угроз. В проекте новой стратегии безопасности ЕС терроризм, например, перечисляется наряду с распространением оружия массового поражения, несостоявшимися государствами и организованной преступностью как ключевая угроза международной безопасности. Кроме того, проект европейской конституции четко относит борьбу с терроризмом к конкретной задаче ЕПБО и предполагает включение новой «статьи солидарности», согласно которой государства-члены, ставшие жертвой вооруженной агрессии, информируют об этом другие государства и могут запрашивать у них помощь или содействие. Более того, изданная

в июне декларация ЕС о нераспространении ОМП предполагает в качестве инструмента последнего обращения применение принудительных мер в соответствии с Уставом ООН.²⁵

Несмотря на эти признаки изменений, Европа и США продолжают смотреть на терроризм с двух различающихся позиций.²⁶ В то время, как западноевропейские государства обычно подчеркивают причины терроризма, такие как плохое управление, недоразвитость и авторитарное правление, США концентрируют внимание на последствиях, высвечивая связь между терроризмом, несостоявшимися государствами и распространением ОМП. Чтобы успешно противостоять терроризму, ЕС и США должны действовать одновременно на трех уровнях известной «шахматной доски» Джозефа Ная – т.е. на уровне военных, экономических и транснациональных отношений.²⁷ Для выполнения этой задачи Организация Договора Атлантического Сообщества предоставляет ценные рамки, которые помогут сочетать оба взгляда. Создавая широкие стратегические рамки, новое учреждение, таким образом, является тем недостающим звеном, которое до сих пор не позволяло Европе и США обращаться к коренным причинам и долгосрочным последствиям терроризма на основе совместной работы.

Приведем два примера в качестве иллюстрации ценности нового органа в этой области. Во-первых, если бы Совет Атлантического Сообщества существовал в сентябре 2001 года, он мог бы немедленно организовать рабочие группы, чтобы охватить все аспекты кампании против источников международного террора. Североатлантическому Совету не нужно было бы ожидать Совета Атлантического Сообщества, для того чтобы действовать, и он мог применить 12 сентября Статью V, что он как раз и сделал. Однако, тем временем, дискуссии в Совете Атлантического Сообщества могли бы координировать ответные действия полицейских органов в странах Сообщества, намечать действия по перекрытию источников финансовой поддержки террористов, разрабатывать темы государственной дипломатии для сопровождения военных и дипломатических действий и начинать рассмотрение долгосрочных стратегий, разработанных для разрушения поддержки террористической деятельности и направленных на ее причины. Во-вторых, недавний «Закон победы мира», представленный сенаторами Джоном Эдвардсом, Джэком Ридом и Пэтом Робертсом, является многообещающим знаком потенциала в гармонизации деятельности США и Европы по построению мира и по обращению с несостоявши-

²⁵ “A Secure Europe in a Better World,” S0138/03, 20 июня 2003 г., 4–6; доступно на сайте: <http://ue.eu.int/pressdate/EN/reports/76255.pdf> (вход 28 июня 2003 г.); Articles III-205, III-209, Draft Constitution, Volume II, CONV 802/03, Brussels, 12 June 2003; доступно на сайте: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00802.en03.pdf> (вход 28 июня 2003 г.); Declaration on non-proliferation of weapons of mass destruction, Annex II, Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19–20 июня 2003, пар. 4; доступно на сайте: <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/76279.pdf> (вход 28 июня 2003 г.).

²⁶ Ivo H. Daalder, “The End of Atlanticism,” *Survival* 45:2 (2003): 147–166; 158.

²⁷ Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power. Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), 39.

мися государствами.²⁸ Закон ставит своей целью укрепление потенциала США в области государственной и общественной безопасности, юстиции, управления, а также экономического и социального благосостояния. Так как эта инициатива нацелена на ту же область действий, которые являются ядром гражданских действий ЕПБО, она распахивает двери перед гармонизацией соответственных концепций безопасности и совместного развития соответствующих ресурсов. И то, и другое возможно под началом новой Организации Договора Атлантического сообщества.

Обсуждение новых международных правил

С нападением США и Великобритании на Ирак дверь в новый мировой порядок широко раскрылась, но жюри, обдумывающего основные принципы такого нового порядка, все еще нет. Что более важно, это вопрос, будет ли господствовать упреждающее применение силы – как это подчеркнуто в Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов – как жизненно важная стратегия, или члены нового Атлантического Сообщества захотят твердо держаться международных правовых норм в отношении Устава ООН, который некоторыми описывается как изживший себя документ.²⁹

Сторонники и противники реформы запрета на применение силы, изложенного в Уставе ООН, приводят разумные доводы. Сторонники, в основном из США, говорят, что проектировщики Устава ООН не предвидели нового типа трансатлантических и асимметричных угроз и прихода негосударственных действующих субъектов. Учитывая новые возможности применения насилия в мировом масштабе в любое время и в любом месте, больше не является целесообразным ждать, пока на тебя нападут; скорее, мощь должна применяться упреждающе.³⁰

Противники, напротив, полагают, что альтернативы, представляемые до сих пор для замены концепции «неминуемой угрозы» как оправдания для упреждающих военных действий, во всех смыслах туманны – т.е. по отношению к определению обстоятельств, объектов и средств упреждающего применения силы.³¹ Более того, они убедительно показывают, что возврат к оппортунистическому и широкому применению «права на самооборону» приведет международные отношения назад к тому, откуда они вышли: к дилемме в области безопасности, в которой царит неопределенность.

²⁸ John Edwards, “Winning the Peace,” В *The National Interest*, 25 июня 2003; доступно на сайте: <http://www.inthenationalinterest.com/Articles/Vol2Issue25/Vol2Issue25Edwards.html> (вход 30 июня 2003 г.)

²⁹ Более впечатляющий некролог по Совету безопасности ООН содержится в Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed,” *Foreign Affairs* 82:3 (2003): 16–35.

³⁰ “The National Security Strategy of the United States of America,” сентябрь 2002 г., 15; доступно на сайте: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (доступ 28 июня 2003 г.). Дальнейшую информацию по осторожному подходу, который считает упреждающее применение силы политически неразумным, хотя, вполне возможно, и законным, см.: Anthony Clark Arend, “International Law and the Preemptive Use of Military Force,” *Washington Quarterly* 26:2 (2003): 89–103.

³¹ Дальнейшую информацию по этой теме см. Roberts, “Law and the Use of Force After Iraq,” 45–49.

С интервенцией в Косово (1999) и войной в Ираке (2003) члены Атлантического Сообщества создали два сильных прецедента, которые отклоняются от традиционного понимания применения силы. Следовательно, они должны начать и провести дискуссию о будущем международного права в целом и применении силы в частности. Эти дебаты должны иметь целью нахождение новых международных правил для применения силы, принимая в расчет характер новых рисков и укрепление роли Совета безопасности ООН, а не пренебрежение им. Путем проведения таких дискуссий в рамках ООН члены Атлантического Сообщества смогут дать мощный сигнал миру, что они остаются приверженными действовать в соответствии с системой принятых в международном масштабе правил, пока другие государства и группы хотят этого.

Укрепление международных институтов

Создав новую организацию Атлантического Сообщества, характеризующуюся несиловым влиянием, трансатлантические союзники уже бы создали мощный прецедент в пользу международного сотрудничества. Это должно поддерживаться длительными усилиями в том, как сделать существующие институты более гибкими и предоставить им ресурсы, согласующиеся с их задачами. Каждая международная организация путем укрепления и развития сотрудничества друг с другом может внести существенный вклад в разработку повестки дня несилового влияния.

Само собой разумеется, что ООН является основной платформой для дебатов по всем вопросам, имеющим отношение к образованию нового мирового порядка. В этом отношении наиболее важным является тот факт, что ООН недавно вступила на многообещающий путь укрепления глобального управления путем более тесной работы с негосударственными действующими субъектами, такими как негосударственные организации и многонациональные корпорации. Открытие международной арены для гражданского общества будет со временем одним из самых действенных инструментов укрепления несилового влияния.

В сути трансатлантических отношений давнишняя дихотомия между НАТО и ЕС могла бы быть преодолена путем образования новой Организации Договора Атлантического Сообщества. Как уже обсуждалось выше, данная новая организация могла бы выиграть от сочетания существующих возможностей силовой мощи и несилового влияния. ОБСЕ должна продолжать играть важную роль, поскольку ее основная оперативная деятельность направлена на коренные причины несилового влияния, такого как учреждение демократических принципов и институтов. Более того, присутствие ОБСЕ в таких важных регионах, как Кавказ и Центральная Азия, дает ей прекрасные возможности для согласованной и конкретной помощи Организации Договора Атлантического Сообщества в стабилизации ситуации в этих потенциальных районах кризиса.

И, наконец, международные финансовые и торговые институты должны рассматриваться как инструменты, через которые несиловое влияние может приносить экономическую пользу. С этой целью, для дальнейшего развития международной торговой и финансовой архитектуры ей нужно обращать большее внимание, *помимо*

прочего, на решающе важную взаимозависимость между переходом к рыночной экономике и необходимой культурной и социальной адаптацией,³² на отношения между либерализацией торговли и политикой безопасности (например, террористы, кажется, только выигрывают от либерализации финансовых и телекоммуникационных рынков); а также на права интеллектуальной собственности, на вопросы здравоохранения и на региональное развитие (например, на роль фармацевтических фирм в обеспечении лечения СПИДа в развивающихся странах).

Расширение роли культурной дипломатии

Значимость ключевого инструмента в социализации и построении общего наследия – культурной дипломатии – уменьшилась с окончанием «холодной войны».³³ Но ценность культуры как средства формирования доверия была вновь недавно открыта в форме так называемой «кампании за сердца и умы», в особенности нацеленной на мусульманский мир. Однако недостаточно использовать такие кампании лишь как простые одноразовые решения, чтобы убедить людей, что, например, падающие бомбы направлены не на них, а на их лидеров. В работе с этими странами, которые до сих пор не почувствовали для себя никаких выгод «западной модели» и поэтому склонны противостоять ей, для понимания сложного характера этих обществ необходимы знания культуры. В сравнении с другими политическими инструментами программы культурного обмена, образование, обучение и другие формы культурной дипломатии необычайно дешевы, но приносят высокую и долгосрочную отдачу путем расширения нашего понимания и завязывания личных отношений. По этой причине члены Атлантического Сообщества должны размышлять над стратегией влияния культуры, которая определяет пути открытия нашей культуры другим людям и вступления в продолжительный диалог с ними. Схемы существующего международного сотрудничества по ключевым областям, таким как Средиземноморский регион, должны быть гармонизированы; бюджеты и существующая инфраструктура посольств, культурные фонды и даже отраслевые объединения должны разрабатываться совместно, для того чтобы принести максимальную пользу всем участникам; а гражданские общественные сети у себя дома и за рубежом должны быть активно задействованы и укреплены.³⁴

³² Michael Mosseau, “Market Civilization and Its Clash with Terror,” *International Security* 27:3 (2002–3): 5–29.

³³ Дальнейшее обсуждение одного недавнего примера и впечатляющая подборка фотографий «После 11 сентября: снимки с места катастрофы» содержатся в Liam Kennedy, “Remembering September 11: Photography as Cultural Diplomacy,” *International Affairs* 79:2 (2003): 315–326.

³⁴ Средиземноморские партнеры по сотрудничеству в рамках ОБСЕ включают Алжир, Египет, Израиль, Иорданию, Марокко и Тунис. Средиземноморский диалог НАТО охватывает те же страны и также включает Мавританию. Барселонский процесс ЕС включает страны-партнеры ОБСЕ и власти Палестины, Ливан, Сирию, Турцию, Кипр и Мальту. Кроме того, ЕС поддерживает дополнительный Ближневосточный мирный процесс и отношения с ближневосточными странами в регионе Персидского залива.

Эпоха уюта закончилась – наступает время тяжелой работы

«Впервые после 1940-х годов, - полагает французский эксперт в области безопасности Франсуа Айсбург, - у нас нет одного и того же видения международного правления [и] общей стратегии обороны».³⁵ На этом этапе трансатлантических отношений, так как взаимные антагонизмы все еще вскипают по всей Атлантике, будет трудно начать процесс укрепления рамок для трансатлантического сотрудничества. Хотя мы не видим «указующего перста», который автоматически направит трансатлантическую чету на путь к светлому общему будущему, мы остаемся оптимистами по отношению к способности трансатлантической четы преодолеть эту размовку. Решение имеющихся в настоящее время различий трудно реализуемо, но оно может быть облегчено некоторыми долгосрочными общими направлениями.

С одной стороны, американский народ не хочет и не будет поддерживать такие политические курсы США, последствия которых включают ответственность за послевоенную реконструкцию, где бы американские вооруженные силы ни поражали диктаторов или где бы они ни разыскивали террористов. Подобным образом, выполнение легитимных целей внешней политики – таких как укрепления демократии, верховенства закона и прав человека – посредством незаконных средств может в конечном счете вызвать то, чего Стратегия национальной безопасности стремится избежать: появления нового центра силы, которое будет соперником Соединенных Штатов.³⁶ Лучшим способом разделить бремя поддержания мира и стабильности во всем мире, а также обеспечения международной законности является работа с мыслящими в одном направлении союзниками. Несмотря на недавние различия, европейские члены НАТО и члены ЕС ближе всего стоят к Соединенным Штатам по «схожести взглядов» по сравнению с любыми другими государствами мира. Несмотря на свои недостатки, международные организации остаются наиболее действенными инструментами для того, чтобы способствовать международному консенсусу и легитимности, а также руководству международными действиями (например, большей согласованностью контртеррористической деятельности, определением стандартов сотрудничества и наблюдением за ними, поддержкой и облегчением перестройки несостоявшихся государств), которые являются долгосрочными интересами США.³⁷

С другой стороны, процесс строительства Европы будет продолжаться, но разняющаяся реакция европейцев на войну против Ирака показывает, насколько разнообразной остается Европа. Европа не может быть успешно выстроена при трансатлантических разногласиях. Успешное построение более единой Европы будет возможным только в контексте функциональных трансатлантических отношений. Не

³⁵ François Heisbourg, “How the West Could Be Won,” *Survival* 44:4 (2002–3): 145–155; 153.

³⁶ Thomas Risse-Kappen, “Es gibt keine Alternative! USA und EU müssen ihre Beziehungen neu justieren” [Альтернативы нет! США и Европа должны вновь отрегулировать свои отношения], *Internationale Politik* 58:6 (2003): 9–18; 16.

³⁷ Mats Berdal, “The UN Security Council: Ineffective but Indispensable,” *Survival* 45:2 (2003): 7–30, особенно 20–25.

может быть сомнений, что европейские государства должны будут подвергнуть пересмотру свою внешнюю политику, политику в области безопасности и обороны ЕС, чтобы разработать последовательные концепции, адресованные новым угрозам безопасности двадцать первого века. Урок, который нужно извлечь из недавнего раскола в отношении Ирака состоит, однако, не в том, что Европа должна разрабатывать эти альтернативы в противовес Вашингтону, а в том, что эти две стороны должны обсуждать и разрабатывать их совместно.

И, таким образом, основным моментом как для Соединенных Штатов, так и для Европы должен стать поиск путей продвижения вперед. Со стороны Европы большее желание видеть преимущества возможностей силовой мощи должно сочетаться с возросшими ресурсами создания вариантов силовой мощи, или, по крайней мере, возможности для европейских государств внести свой вклад в решения по ресурсам силовой мощи. Со своей стороны, Соединенные Штаты должны найти лучший баланс между инструментами несилового влияния и силовой мощи в своем наборе инструментов внешней политики и политики в области безопасности. НАТО остается актуальным как инструмент построения трансатлантических коалиций для работы с современными проблемами в области безопасности. ОБСЕ является решающе важной для применения ресурсов несилового влияния в пределах области своего влияния. Новая Организация Договора Атлантического Сообщества могла бы очертить рамки для привлечения европейских ресурсов несилового влияния к разрешению проблем, выходящих за Североатлантический регион, где у Соединенных Штатов и Европы общие интересы.

Решения несилового влияния не устраняют потребности в заслуживающих доверия возможных военных вариантах решений и действий. Однако действенное единение американских и европейских ресурсов несилового влияния могло бы помочь не допустить перерастания некоторых проблем в военные конфликты. Оно могло бы повысить способность международного сообщества работать с постконфликтными сценариями такими методами, которые повысят стабильность. Будущее трансатлантическое сотрудничество потребует эффективного сочетания ресурсов силовой мощи и несилового влияния по обе стороны Атлантики. Вопрос, который стоит сегодня, заключается в том, будут ли Соединенные Штаты продолжать следовать по пути односторонности, полагаясь в основном на силовую мощь, или же они найдут баланс между своей силовой мощью и несиловым влиянием, тот баланс, который укрепляет альянсы, завоевывает сердца и умы потенциальных противников и уменьшает случаи, когда бы Соединенные Штаты действительно должны были использовать свои впечатляющие возможности силовой мощи. Создание новой Организации Договора Атлантического Сообщества будет первым удачным шагом в этом направлении.

Трансатлантические отношения после войны в Ираке

Тереза Дельпеш*

После войны в Ираке существует вызывающее беспокойство различие между внутренней и внешней оценкой состояния трансатлантических отношений – то есть различие в восприятии тех сил, которые участвовали в трансатлантической динамике (европейцы и американцы), и тех, кто оставался за ее пределами. Для большинства американцев и европейцев трансатлантические узы были серьезно порушены. Сотрудничество в некоторых очертаниях или формах все еще кажется возможным по ряду вопросов, но даже сейчас, спустя месяцы после окончания враждебности, упрямая настойчивость некоторых действующих субъектов найти свою позицию на войне, доказываемую конечным результатом, продолжает отравлять атмосферу. Всплыли на поверхность худшие, опасные вопросы для НАТО, касающиеся неделимости европейской и американской безопасности.

По прошествии более чем десяти лет после окончания «холодной войны», кажется, что у нас сейчас более различающиеся взгляды по безопасности между США и Европой; у нас расходящиеся интересы и ценности. И, согласно мнению некоторых наблюдателей, кажется, появляется выбор между дружественным раздельным жительство или отвратительным разводом. Чтобы измерить степень ущерба, достаточно отметить, что высокопоставленный британский дипломат Родрик Брэйтуэйт написал в майском выпуске *«Перспекта»*: «Близкие отношения сейчас поддерживаются только премьер-министрами, моряками-подводниками и дешифровщиками».

По контрасту, для многих стран, расположенных где-либо за пределами Североатлантического побережья (в широком смысле этого определения), такие трансатлантические диспуты не только не имеют никакого смысла, но и причиняют беспокойство. Такие диспуты – просто роскошь, которую могут себе позволить богатые и процветающие страны; это именно роскошь, которая выявляет скрытое презрение к более трудной ситуации, в которой находится большая часть мира («Запад и остальные»). Некоторые иракцы, возможно, в настоящее время наиболее открыто выражают эти чувства: «Прекратите ссоры и начните наконец восстановление нашей страны!» Уже в марте, когда обсуждалась вторая резолюция, непостоянные члены Совета безопасности ООН дали ясно понять, что они не видят никаких причин занимать твердую позицию по этому вопросу, поскольку основные державы и в особенности западные государства не могут договориться между собой. Позднее Индия также выразила тревогу в отношении резкого разделения среди мировых демократических государств. В то время, как в Дели стремились отбросить постколониальное мышление для адаптации к более прогрессивной и ответственной внешней политике, трансатлантическая неспособность договориться о путях проведения в жизнь резолюции Совета безопасности выглядела удручающе.

* Тереза Дельпеш является старшим научным сотрудником Научного центра международных исследований (CERI) в Париже.

Вряд ли стоит удивляться такой реакции. Это было недостойным – предпринимать дипломатические кампании, чтобы заполучить голоса в Совете безопасности таких стран, как Гвинея, Камерун, Ангола и Чили. Среди союзников можно было бы прийти по крайней мере к одному из двух намного более оптимальных результатов: либо к коллективному давлению на Саддама, давлению, достаточно сильному, чтобы убедить его сдаться, либо к коллективным убедительным действиям против Багдада. Было важным единство, потому что альянс западных демократий нуждается в обеспечении стабильности далеко за пределами Ирака.

Даже если Америке и ее союзникам настоятельно советовали пойти на некоторое сближение в целях восстановления Ирака и даже если успех или неудача будут иметь там больше, чем религиозные последствия, задача намного больше. Нужно отметить, что в нашем бурном мире существенные международные обязанности падают на Запад с его завидным статусом островка мира, богатства и демократии – островка с тремя постоянными местами в Совете Безопасности. Западные державы должны, следовательно, не только осознать, что на них всех оказало воздействие бурность времени после «холодной войны» - это отдельно может оправдывать продолжающееся сотрудничество среди них – но особенно, что они находятся в водительском кресле, когда приходится реагировать на международные кризисы и уменьшение международной напряженности.

С эволюцией западной демографии – существенным старением населения США и еще более драматичным старением европейского населения – соблазн заботиться только о национальных интересах с относительным безразличием к остальному миру может возрасти. Но в свете глобализации, международного терроризма и распространения оружия массового поражения также станет все более трудным избежать международных обязанностей.

Геополитика не заканчивается на глобализации. Глобализация делает ее более сложной. Всё потенциально может воздействовать на нее: медресе в Пакистане, атипичная пневмония в Китае, чувствительные статьи экспорта из Северной Кореи. Международный терроризм, с его безжалостным равнодушием к человеческой жизни и жестким фанатизмом, нацелен на ценности, которые дороги для демократий. И, что касается распространения оружия, кажется, что один кризис будет сменяться другим. Вчера это был Ирак. Сегодня – это Иран и Северная Корея. Завтра это могут быть Египет, Саудовская Аравия и Япония. Ирак все еще будет с нами, по крайней мере, десятилетие, а Иран и Северная Корея имеют способность вызвать проблемы, которые могут затронуть безопасность далеко за пределами регионов, к которым они относятся. Их доступ к ядерному оружию может легко означать взрыв режима нераспространения; ядерный Иран может, вполне вероятно, привести Каир или Эль-Рияд к пересмотру своих международных обязательств в отношении договоров нераспространения ядерного оружия, а ядерная Северная Корея может оказывать тот же эффект на Японию. Последствия для возросшей нестабильности в двух наиболее изменчивых регионах мира нетрудно предугадать.

Хотя американцы часто забывают это, большинство мировых проблем находится за пределами их страны. Европа знала все эти проблемы очень хорошо, испытывая

их на себе в течение столетий, но сейчас она должна вновь прийти к некоторым заключениям. Это будет нелегко. Почему? Потому что, после того, как войны опустошали Европу в течение столетий, где приблизительно на каждое поколение выпадал один серьезный конфликт, глубочайшее желание Европы - чувствовать, что ей никто не угрожает. Хотя идея Европы, возможно, первоначально задумывалась, как сделать невозможными конфликты среди ее членов, безопасность во многих путях была мыслью, пришедшей в голову слишком поздно. Господствующее положение занимали реформа правления ЕС, расширение на восток и завершение формирования валютной еврозоны, а не вопросы безопасности. До недавнего времени (1998 год) в дебатах о европейской безопасности внимание концентрировалось на институциональном прогрессе.

Понадобилось десятилетие Балканских войн, чтобы пробудить в Европе осознание новых вызовов безопасности. В принципе, Европейская политика в области безопасности сделает Европу все более способной позаботиться о себе самой, позволяя (по крайней мере, при лучших сценариях) новое разделение труда по вопросам глобальной безопасности с более активным европейским участием, чем это было в прошлом. Однако огромные волны демонстраций, которые прокатились по всей Европе против войны в Ираке, стали сигналом к более широкой проблеме, чем просто несогласия по Ираку. Они также показывают, что возможно появление большего количества проблем, чем простые финансовые трудности и низкие и сокращающиеся оборонные бюджеты по эту сторону Атлантики. Европа вступила в двадцать первый век в более безопасном положении, чем она когда-либо имела в своей истории, и хочет сохранить этот путь, что бы ни происходило. Нежелание смотреть за европейские границы, или, скорее, за границы непосредственной периферии Европы (страны Средиземноморья, Балканы и Россия) до сих пор широко распространено. Проблема здесь не в чрезмерности американской мощи, а, скорее, в недостаточности европейских возможностей и в отсутствии значительной воли, чтобы разделять ответственность в решении международных кризисов.

Как хорошо известно, даже самые недавние документы по европейской безопасности не включают оценок угроз, потому что эта тема остается слишком вызывающей разногласия. В отличие от того, что происходит в Соединенных Штатах, где угрозам часто придается слишком большой акцент, в Европе склонны не замечать их. Эта характеристика подкрепляется наличием в Европейском Союзе таких стран, как Австрия, Ирландия, Швеция и Финляндия, которые полагают, что любая общая политика в области безопасности и обороны должна быть ограничена операциями по поддержанию мира за пределами территории ЕС. Для такой ситуации имеется дополнительная причина. Хотя оценка угроз не является наукой, она базируется на военных, технических и политических знаниях, которые требуют хорошей разведки. А стратегическая разведка вряд ли является сильным местом Европы, особенно на коллективном уровне, хотя события 11 сентября дали толчок к обмену разведывательными данными в существенном объеме. С этой точки зрения, обнадеживающе звучало то, что в конце июня Хавьера Солану попросили разработать, и это впервые, европейскую стратегию безопасности, которая, как предпола-

гается, будет сформулирована к декабрю 2003 года. Но время покажет, о чем всем европейцам действительно удастся договориться.

Более чем три года тому назад, в апреле 1999 года, целью коммюнике на саммите НАТО в Вашингтоне было определение «альянса двадцать первого века», с учетом основных стратегических изменений последних десяти лет. В то время наиболее важные трансатлантические дебаты касались противоракетной обороны, но это уже тогда была очень озлобленная дискуссия. Этот план был необычайно полемическим в Европе, и критика смягчилась только после того, когда Россия приняла – без особого энтузиазма – выход США из Договора по ПРО от 1972 года. Нельзя было быть «более верным королем, чем сам король», как говорят французы. Но, начиная с 1999 года, произошло два главных события: 11 сентября 2001 года и свержение Саддама Хусейна в Ираке. Последнее событие оставило альянс глубоко разделенным как внутри Европы, так и по всей Атлантике. Первое событие глубоко изменило США, зародив сильное чувство уязвимости как у себя дома, так и за границей. Европейцы редко понимали и понимают масштаб изменений либо внутри Америки, либо в радикальном характере самого этого явления. Способность негосударственных действующих субъектов ставить не только тактические, но и *стратегические* вызовы перед наиболее развитыми государствами является действительно основным стратегическим изменением, таким изменением, которое десятилетия будет с нами.

Верно и то, что за последние десять лет трансатлантическое сотрудничество по вопросам нераспространения ядерного оружия существенным образом улучшилось. Хотя нераспространение широко воспринимается в Европе как главным образом американское изобретение, оно постепенно за последние десять лет было принято всеми европейскими государствами. Борьба за нераспространение стала дипломатической целью и растущей озабоченностью в области безопасности как в США, так и в Европе, и их соответствующие политические курсы стали все более переплетающимися.

Не далее как в июне 2003 года совместное заявление США-ЕС по распространению оружия массового поражения вновь подтвердило трансатлантический коллективный взгляд на этот предмет. Но, в сущности говоря, возникают трудности, когда государства сталкиваются со знаменитым вопросом, поднятым Фредом Икле в его интересной статье, опубликованной в 1961 году в «*Форин Эффэйрз*»: «А что делать после обнаружения?». Нарушение Ираком своих международных обязательств было признано в ноябре 2002 года пятнадцатью членами Совета безопасности, и Багдадская декларация от 7 декабря единогласно рассматривалась как недостаточная: ответов на многочисленные вопросы, которые ООН задавала начиная с 1991 года, там так и не содержалось. Северная Корея вышла из Договора о нераспространении ядерного оружия в январе 2003 года, после того, как ее сочли нарушившей свои обязательства в соответствии с Договором. Не стоит даже говорить, что в такой ситуации выход является незаконным. И здесь нет сомнений, что Иран нарушает как свое соглашение с МАГАТЭ об обеспечении безопасности

работы ядерных объектов, так и свои обязательства по Договору о нераспространении ядерного оружия.

Отсутствие желания проводить договоры в жизнь путем коллективного дипломатического давления до того, как будут рассмотрены другие меры, является одной из главных причин того, что военные действия против тех, кто распространяет ядерное оружие, считаются необходимыми. Откладывание со дня на день и нерешительность также способствуют этому. Кроме того, это наиболее опасная тенденция для многосторонних действий, которые европейцы так заботливо и правильно возвращают. Мультилатерализм не должен становиться способом для откладывания решений или распыления проблем, но, скорее, решением их.

Существуют другие вопросы, где требуется трансатлантическое сотрудничество, но я упомяну лишь некоторые из них. В Афганистане, когда НАТО прошлым летом приняло на себя руководство базирующимися в Кабуле Международными силами содействия безопасности, нужно было воспользоваться возможностью распространить роль поддержания мира за пределы столицы в регионы, в которых доминировали местные милитаристы. На Ближнем Востоке сотрудничество в области миротворчества достигло определенного прогресса после презентации «дорожной карты» ближневосточного «квартета» участвующим сторонам. Этот процесс вступил в новую фазу, сделав существенные шаги вперед на пути к окончанию ожидаемого цикла насилия. Однако степень, в которой он будет иметь успех, зависит не только от израильтян и палестинцев, но также и от долговременного участия основных внешних действующих субъектов. И последнее, но не менее важное, сотрудничество в том, чтобы сделать расширение помощи более эффективным и устраняющим барьеры в торговле, могло бы стать в существенной степени ответственностью богатых стран. Через программу помощи «Миллениум Челлендж Экаунт» (Счет «Вызов тысячелетия») США и Европа должны увеличить помощь в развитии и направлять ее туда, где она приведет к огромным различиям. Раунд торговых переговоров в Дохе должен также привести трансатлантических партнеров к ограничению торговых барьеров и помощи Ближнему Востоку в диверсификации его региональной экономики помимо нефти.

На этом пути может поджидать ряд неприятных сюрпризов, но международное сотрудничество остается самым верным шансом, чтобы успешно справиться с ними. Как это ни удивительно, возрастает способность потенциального противника бросать вызов западным державам. Более чем когда-либо альянсы нуждаются в защите себя от посягательств. США требуется согласие других – прежде всего, европейцев, – чтобы добиться успеха в реализации сложной повестки дня в области безопасности. Но, с другой стороны, европейцы должны также сделать необходимые выводы о последствиях стратегического ландшафта, который сейчас сформировался: ситуация отсутствия безопасности глобализируется, требуются глобальное видение и достаточное расширение военного присутствия для соответствия этим угрозам. И, если использование оружия массового поражения более, а не менее, вероятно, чем оно было в двадцатом веке, политические курсы нераспространения и контрраспростра-

нения должны получить более высокий приоритет в повестке дня по безопасности и в умах европейских и американских лидеров.

Реформа Общего курса в сфере внешней политики и безопасности и трансатлантические отношения

Этторе Греко *

Введение

Дипломатический кризис, разразившийся после интервенции в Ирак, вновь показал структурную неполноценность внешней политики Европейского Союза. В 1990-х годах государства-члены Союза уже показали свою неспособность эффективно справляться с крупными международными кризисами. Но их неспособность занять единую позицию и предпринять единые действия во время иракского кризиса также сопровождалась беспрецедентно напряженными отношениями между некоторыми из них, в особенности между Францией и Германией, с одной стороны, и Соединенными Штатами, с другой. Все это бросило тень на будущее трансатлантического партнерства в сфере безопасности.

Иракский кризис привел в смятение Союз в тот самый момент, когда Союз активно занимался вопросами модернизации и укрепления своих институтов и инструментов для внешних действий. Это действительно было одной из главных целей Европейского Конвента, который, после семнадцати месяцев работы одобрил в июле новый проект конституционного договора для ЕС. Многие опасались, что те глубокие контрасты, которые возникли между различными государствами-членами ЕС в отношении иракского кризиса и связанного с этим раскола в трансатлантических отношениях, могли иметь разрушительные последствия для Конвента или даже вызвать ее крах. По этой причине президент Конвента Валери Жискар д'Эстен мудро отложил дискуссию по статьям проекта конституционного договора, касавшимся Общего курса в сфере внешней политики и безопасности (ОКВПБ) Союза до момента завершения военной кампании в Ираке. В действительности, Конвент, в конечном счете, утвердил набор мер в отношении реформ, которые, если будут одобрены на межгосударственной конференции ЕС, запланированной в следующем октябре, существенно изменят *modus operandi* (образ действия) и область ОКВПБ.

Действительно, последние несколько лет, особенно после событий 11 сентября, количество европейских граждан, поддерживающих укрепление и расширение курса ЕС в сфере внешней политики и безопасности, постоянно росло. Согласно самым последним опросам общественного мнения, подавляющее большинство европейцев сегодня выступают за более сильный ОКВПБ. Лидеры государств-членов, включая тех, кто менее склонен к интегрированию, также все более осознают потребность оснащения Союза более действенными инструментами для внешнего проецирования. Предложения Конвента о реформировании ОКВПБ отражают эти изменения в отношении к этой теме. Однако вопрос о том, достаточно ли действенны эти предложения для обеспечения возросшей эффективности и согласованности действий Союза

* Этторе Греко является заместителем директора Института международных дел, Рим.

как международного действующего субъекта в целом и в его отношениях с США в частности, является предметом споров.

В этой статье будет предложен краткий анализ новых положений, касающихся ОКВПБ, которые содержатся в проекте конституционного договора, одобренного Конвентом. Основное внимание будет сосредоточено на наиболее инновационных аспектах. В статье также будет предпринята попытка оценить степень, в которой данные положения могут действительно внести свой вклад в укрепление международной роли ЕС и его способность содействовать более эффективному и сбалансированному трансатлантическому партнерству.

Лояльность и взаимная солидарность

Проект договора обязывает государства-члены: (а) полностью соответствовать позициям и действиям ОКВПБ Союза; и (б) консультироваться друг с другом по любым вопросам ОКВПБ, представляющим общий интерес. Это включает обязательство заблаговременно предоставлять информацию по любым позициям или действиям, связанным с национальной внешней политикой. Формулировка текста отражает попытку вновь подтвердить узы верности, связывающие государства-члены в области ОКВПБ. Действительно, после неспособности ЕС прийти к общей позиции по Ираку, дебаты сконцентрировались на том, как гарантировать то, что в будущих кризисных ситуациях консультации внутри ЕС будут проводиться быстро и эффективно и, возможно, приведут к общим позициям и действиям. Следовательно, акцент в тексте делается на обязательствах, которые государства-члены берут на себя в области ОКВПБ. В действительности, равноценные (если не идентичные) пункты договора о лояльности в отношении ОКВПБ также можно найти в действующем в настоящее время договоре ЕС. Однако ОКВПБ не политическая область, которая легко подвержена принуждению. Европейский суд справедливости, орган ЕС, у которого есть мандат на обеспечение соблюдения законодательства Союза, вряд ли сможет получить полномочия на проведение санкций в случаях несоответствия обязательствам ОКВПБ.

С другой стороны, проект конституционного договора предполагает создание новых институциональных органов, которые смогут служить средством обеспечения соответствия государств-членов своим обязательствам по взаимному консультированию и солидарности в области ОКВПБ. Это распространяется, в частности, на предлагаемую должность министра иностранных дел (МИД), который возьмет на себя выполнение всех тех задач, которые в настоящее время поделены между комиссаром по внешним сношениям и верховными представителями ОКВПБ. Помимо прочего, на МИД будет возложена основная ответственность в обеспечении выполнения общих решений ОКВПБ, координации и согласованности между различными внешнеполитическими инициативами. С такими широкими полномочиями по инициативам МИД также окажет давление на государства-участники, чтобы те заблаговременно проводили совместные консультации и своевременные действия во времена кризисов. В этом отношении ключевую роль мог бы также

играть предлагаемый новый, работающий на постоянной основе президент Европейского Совета, избираемый чиновник, который мог бы заменить современное президентство, которое сменяется каждые шесть месяцев. У министра иностранных дел были бы полномочия созывать внеочередное собрание Европейского Совета, если международные события того потребуют. В будущем действия таких новых институциональных органов могли бы, вполне вероятно, позволить Союзу избежать повторения иракского провала.

Проект конституционного договора также укрепляет узы солидарности между государствами-участниками через новую статью, непосредственно относящуюся к новым вопросам по безопасности, которые возникли после событий 11 сентября 2001 года. В проекте предполагается, что государства-участники «действуют совместно в духе солидарности, если какое-либо государство-участник стало жертвой террористического нападения или природного или созданного человеком бедствия». В тексте особо упоминаются возможные военные действия по «предотвращению террористической угрозы на территории государств-участников». Это новое обязательство со стороны стран на применение военных средств, когда это необходимо, для того чтобы справиться с террористическими угрозами – даже в превентивной тональности, – может предоставить основу также и для большего схождения с антитеррористическими усилиями Соединенных Штатов.

Рамки ОКВПБ

Проект конституционного договора вновь подтверждает, что ОКВПБ «охватывает все области внешней политики и все вопросы, касающиеся безопасности Союза». На практике, однако, вследствие отсутствия политической воли или фундаментальных расхождений интересов между государствами-членами, внешняя политика Союза продолжает иметь достаточно ограниченные масштабы – то есть, она только лишь охватывает избранное количество вопросов или географических районов. В частности, хотя объяснительная политика ЕС направлена на все возрастающий спектр международных вопросов, коллективный потенциал государств-членов в проецировании внешней силы страдает от серьезных ограничений. Более того, многое продолжает делаться государствами-участниками индивидуально; нередко их национальные внешнеполитические инициативы отличаются от целей и стратегий, если не идут вразрез им. Отсюда возникает потребность в расширении союзной сферы международных действий, под которыми я подразумеваю спектр внешнеполитических вопросов, которые государства-участники рассматривают, обращаясь, скорее, к инструментам Союза, а не к национальным инструментам. Предлагаемый МИД мог бы играть решающую роль даже в этом отношении, так как одна из его задач состоит в том, чтобы «вносить вклад в развитие общей внешней политики посредством выдвижения собственных предложений». Основываясь на этих конституционных полномочиях, МИД мог бы придать решающий импульс расширению деятельности ОКВПБ Союза, включая коллективное присутствие государств-участников в растущем количестве регионов общего интереса. Проект

конституционного договора предполагает, в частности, более широкий спектр для компонента безопасности и обороны ОКВПБ – так называемой Общей европейской политики безопасности и обороны (ОЕПБО) – путем возложения на Союз новых задач, включая «поддержку третьих стран в борьбе с терроризмом на их территориях». Такое предполагаемое расширение областей, охватываемых ОКВПБ, может выдвинуть новые возможности для конкретного сотрудничества между ЕС и США, в особенности в работе с новыми угрозами для безопасности.

Порядок принятия решений

Некоторые представители в Конвенте просили, чтобы метод членов коммуны, который мог бы использовать полномочия совместного решения для Европейского парламента, был бы расширен до курса внешней политики и обороны. В действительности, в соответствии с проектом конституционного договора, решения по вопросам ОКВПБ могут продолжаться приниматься главами государств или правительств внутри Европейского Совета и министрами иностранных дел внутри Совета министров на основе межгосударственного метода. Европейский парламент мог бы продолжать иметь только право на получение консультаций и регулярной информации о событиях ОКВПБ. Однако внутри Конвента существовали горячие споры об изменениях, которые должны быть внесены в порядок принятия решений Совета в отношении вопросов ОКВПБ. Хотя многие члены Конвента высказывались за установление голосования квалифицированным большинством (ГКБ) в качестве общего правила также для вопросов, связанных с ОКВПБ, другие члены Конвента хотели поддерживать единогласие как метод выбора. В проекте конституционного договора единогласие сохраняется как общее правило, и существует лишь очень ограниченное применение случаев, которые могут подпадать по ГКБ. ГКБ будет продолжать применяться к решениям, касающимся этапа выполнения уже согласованных общих позиций и действий. Более того, Совет министров мог бы проводить путем голосования квалифицированным большинством любые решения: а) основанные на предварительном обсуждении Европейским Союзом вопросов, касающихся стратегических интересов и целей Союза, или б) относящиеся к предложению со стороны МИДа, следующему за запросом со стороны Европейского Совета. На практике единогласное голосование может оставаться востребованным или в Европейском Совете, или в Совете министров в начале любых процессов принятия решений относительно основных вопросов ОКВПБ. Что не менее важно, проект конституционного договора вновь подтверждает право любого государства блокировать применение ГКБ, апеллируя к «важным и принятым соображениям национальной политики», положению, которое всегда представляло главную преграду для эффективного принятия решений в области ОКВПБ. В заключение, в соответствии с текущим договором, ГКБ не применяется к решениям, имеющим военное или оборонное значение. В общем, скромные улучшения, содержащиеся в проекте договора, не предоставляют гарантий против риска, что различия между государствами-участниками могут привести к новым случаям беспомощности в принятии

решений. Однако МИД может облегчить процесс принятия решений путем проведения, как указывалось выше, заблаговременных консультаций о путях работы с возникающими международными вопросами таким образом, чтобы требуемые компромиссные решения могли быть приняты вовремя.

Также стоит отметить, что проект договора позволяет Европейскому Совету применять голосование большинством в областях политики, иных, чем те, которые перечислены в договоре. Благодаря этой, так называемой *passerelle* (*переходной*) статье, будет возможным применять голосование большинством по вопросам ОКВПБ без прохождения через сложную и очень длительную процедуру, регулирующую пересмотр договора. Однако, так как Европейский Совет будет должен принять решение о применении голосования квалифицированным большинством путем единогласного голосования, сомнительно, что эта «переходная статья» может когда-либо использоваться, чтобы изменить правила принятия решений по ОКВПБ, так как многие государства-члены возражают против этой идеи.

Меры по обеспечению гибкости

Несмотря на то, что проект договора вводит лишь ограниченные нововведения, касающиеся правил принятия решений по ОКВПБ, он содержит новые положения, расширяющие возможности для ограниченных групп доброй воли и действенных государств в установлении более тесных форм сотрудничества друг с другом в области ОКВПБ. Это может частично смягчить негативные последствия сохранения правила единогласного голосования. В частности, «более активное сотрудничество» в контексте ОКВПБ более не будет ограничено простым выполнением совместных действий или общей позицией, как это изложено в действующем договоре. Более того, будучи независимым от положений, регулирующих «более активное сотрудничество», проект договора предоставляет Совету полномочия возлагать «выполнение задачи на какую-либо группу государств-членов, имеющих необходимый потенциал и желание принять на себя выполнение задачи». Это означает, помимо прочего, что специальные коалиции различных государств-членов от имени Союза могут выполнять действия по безопасности.

В области ОЕПБО проект договора предполагает другие формы более тесного сотрудничества, включающего ограниченную группу стран. Сюда входит то, что в договоре называется «структурным сотрудничеством», которое распространяется на государства-члены с более высоким военным потенциалом, которые готовы принять на себя более связывающие взаимные обязательства в области обороны. Более того, проект договора предусматривает создание нового агентства по развитию общего военного потенциала, в котором будут участвовать только те государства, которые способны и желают это делать. Наконец, также предусматривается определенная форма более тесного сотрудничества в области совместной обороны. Государства-члены, участвующие в таком сотрудничестве, в случае вооруженного нападения принимают на себя обязательства по взаимопомощи «всеми средствами, которыми они обладают».

Рассматриваемые вместе, эти новые формы гибкости могут не только частично компенсировать недостатки процедур принятия решений в Союзе, но также могут помочь Союзу разрабатывать свои задачи в области безопасности и военные возможности более эффективно и быстро путем недопущения медлительных и более скептических в отношении Европы стран к диктату темпа прогрессивного структурирования ОЕПБО. Большая гибкость, которую Союз приобретет, может облегчить создание более сбалансированного и прочного партнерства в области безопасности с США. С другой стороны, новые статьи об обеспечении гибкости также освобождают путь для консолидации «групп авангарда» в области ОЕПБО, а это может усилить страх США в том, что рано или поздно может появиться европейская военная альтернатива НАТО.

Институциональная структура

Есть основания думать, что учреждение должности избираемого и работающего на постоянной основе президента Европейского Совета, как предполагается в проекте договора, может существенно повысить непрерывность и согласованность действий ЕС, а также обеспечить его более эффективным руководством. Действующее на ротационной основе шестимесячное президентство многими рассматривается как несовместимое со стремлением придать действиям Союза долгосрочное стратегическое основание. Такое положение, в частности, распространяется и на область ОКВПБ. Когда существует институт меняющегося президентства, государства-члены имеют явную тенденцию подстраивать повестку дня внешней политики Союза под свои собственные интересы и дела, и это одна из главных причин изменчивости повестки дня внешней политики Союза. Это неудобство, можно надеяться, исчезнет, если президентство Европейского Союза будет поручаться, как предлагает Конвент, институциональному лицу на два с половиной года вместо того, как сейчас оно поручается представителю правительства одного из государств на шестимесячный срок. Предполагаемому новому президенту можно было бы верить, в частности, задачу обеспечения внешнего представительства Союза на самом высоком уровне.

Однако, как уже говорилось выше, наиболее важным нововведением по развитию ОКВПБ могла бы стать предполагаемая должность министра иностранных дел. Как упоминалось ранее, на министра иностранных дел могла бы быть возложена общая ответственность за обеспечение координации и согласованности между различными аспектами внешних действий Союза. Министр мог бы получать директивы от Совета по всем вопросам ОКВПБ, но в то же самое время его деятельность как члена Европейской Комиссии подпадала бы под правила Комиссии, что касается аспектов внешних действий, не относящихся к ОКВПБ.

МИД может быть наделен разнообразными важными задачами. Одной из них могут быть обязанности председателя Совета по иностранным делам. У МИДа были бы полномочия, помимо прочего, созывать внеочередные собрания Совета по иностранным делам в случаях, когда требуется быстрое решение. В общем,

обязанности председателя Совета являются элементом, который мог бы существенно укрепить власть инициативы министра иностранных дел.

У МИДа также были бы широкие представительные задачи, включая озвучивание позиции Союза в международных организациях или на международных конференциях. Это может укрепить возможность Союза выступать единым фронтом на международной сцене, хотя в проекте договора даже не упоминается возможность одного места ЕС в Совете безопасности Организации Объединенных Наций.

Специальные представители Европейского Совета, ответственные за работу с конкретными вопросами ОКВПБ или геополитическими районами, могли бы также подпадать под власть МИДа. Это согласуется с общей программой модернизации оперативной структуры Совета (в настоящее время специальные представители формально не подчиняются Верховному представителю ОКВПБ, а напрямую отчитываются перед Советом). Более того, МИД будет играть важную роль в определении средств, которые должны будут использоваться в различных миссиях ЕС. Министр, следовательно, может внести свой вклад в более широкие и систематические обращения к коллективным или совместно используемым средствам.

Кое-кто может выразить сомнение в отношении того, что единственное институциональное лицо может эффективно выполнять все эти функции. В действительности, в проекте договора предлагается создание «Европейской службы внешних действий» для помощи МИДу в выполнении своего мандата. Выполнить эти задачи будет нелегко, учитывая, что действующие делегации Союза в третьих странах, которые могут сформировать ядро предполагаемой новой дипломатической службы ЕС, до сих пор задействованы в деятельности ОКВПБ только в самой малой степени.

Другим важным вопросом является то, сможет ли МИД наладить функциональные рабочие отношения с президентом Комиссии. В действительности, благодаря достаточно широкой власти инициативы министра, он/она может получить существенный политический рычаг внутри Комиссии, и не совсем ясно, каким образом это будет согласовываться с полномочиями и обязанностями президента Комиссии (значимость фигуры которого, между прочим, в проекте договора повышается еще сильнее). Некоторые также опасаются, что две отдельные и конкурирующие бюрократии – одна под президентом Комиссии, а другая - под МИДом – могут в конечном итоге появиться в ЕС, подвергая опасности его единство действий. В более общем плане, многие высказывают просьбу, чтобы работа на предстоящей межправительственной конференции была направлена на прояснение соответствующих функций президента Европейского Совета, МИДа и президента Комиссии, с тем, чтобы минимизировать риск разрушительной конкуренции и соперничества между ними.

Заключение

Ожидается, что межправительственная конференция, которая скажет свое окончательное слово по конституциональной реформе ЕС, сделает только небольшие корректировки к проекту договора, одобренного Европейским Конвентом. Однако,

даже если последующий процесс ратификации пройдет гладко, новый договор вряд ли вступит в силу до 2006 года. Тем временем трансатлантические отношения будут сталкиваться с новыми вызовами и в результате, вероятно, могут подвергнуться серьезным трансформациям. Тем не менее, вступление конституционной реформы ОКВПБ в силу не останется без последствий для партнерства между ЕС и США. Могут остаться некоторые структурные недостатки ОКВПБ, особенно власть вето единичного государства-члена в отношении ключевых решений. Союз, следовательно, может продолжать подвергаться риску блокировки в принятии решений. Более того, остается неопределенным, будет ли институциональный треугольник – президент Европейского Союза – министр иностранных дел – президент Комиссии – работать эффективно. С другой стороны, новые предложенные инструменты по внешним действиям могут внести существенный вклад в ликвидацию разрыва между стремлениями ЕС и его действительными возможностями. Это может сделать ЕС более эффективным партнером для США. Союз также может обрести большую способность, особенно через действия МИДа, выступать единым фронтом на мировой сцене. Не менее важно то, что Союз может также обрести растущую способность в развитии долгосрочных стратегических директив для своей внешней политики, которая позволит ему вести более предметный диалог с США в отношении стратегических приоритетов, а также путей и средств работы с ними. Рассматриваемый с другой перспективы, более сильный и более сцепленный Союз сможет не только оказывать большее влияние на Вашингтон, но также более эффективно возражать выбору США, с которым он не согласен. Ожидаемое укрепление ОКВПБ, таким образом, сможет не только предложить новые возможности для трансатлантического сотрудничества, но также подвергнет его испытанию на жизнеспособность.

Значение основанного на знаниях сетцентрического подхода в укреплении трансатлантических связей с новыми членами НАТО в Юго-Восточной Европе

*Д-р Велизар Шаламанов**

Разнообразие появившихся в последнее время новых рисков и угроз, а также новых возможностей и обязанностей для проектирования и защиты наших общих ценностей и интересов некоторыми рассматривается как не только представляющее риск само по себе, но и риск для дальнейшего развития евроатлантической солидарности и сотрудничества. Такие риски и угрозы требуют общих оценок и укрепления понимания повестки дня в сфере безопасности, определению общего набора инструментов, особенно, когда речь идет о военных операциях; необходимых экспедиционных силах, включая их базирование, модернизацию, обучение и, более всего, модальности использования; объединенном командовании и управлении; и поддержке деятельности, «выходящей за пределы географической зоны действия», а также долгосрочной устойчивости.

В контексте трансатлантического сотрудничества в области безопасности у Болгарии хорошие показатели поддержки первой (1990/91 гг.) и второй (2003 г.) войн в Персидском заливе, а также сил ИФОР (силы выполнения соглашения), операции объединенных сил СФОР (силы стабилизации), КФОР (силы в Косово) и операции «Прочная свобода», а также ИСАФ (Международные силы поддержки безопасности) в Афганистане. Более того, сразу же после событий 11 сентября болгарский парламент и правительство заявили о своей полной поддержке на государственном уровне войне против терроризма, решив действовать в качестве члена НАТО де-факто, и стали полноправным членом антитеррористической коалиции благодаря своей деятельности в Совете безопасности Организации Объединенных Наций и решению направить войска в Афганистан и Ирак, а также предоставлению существенной материально-технической поддержки операциям в Афганистане и Ираке, включая пользование военной базой в Бургасе. Но это еще не все, что сделала Болгария. Болгария одновременно активизировала свое участие в операциях по поддержанию мира в Боснии для того, чтобы высвободить войска США для действий в Ираке, а с решением НАТО принять на себя руководство миссией стабилизации в Афганистане значительно активизировала свое участие в ИСАФ и в новых программах безопасности в этой стране.

Болгария также предложила поддержку операциям в Ираке со стороны неправительственных организаций в форме учреждения Атлантической Ассоциации в Багдаде (наподобие той, как это было сделано в Белграде) и кроме того рассматривает предложение об оказании гуманитарной помощи, чтобы способствовать созданию Службы гражданской защиты в поддержку иракского народа.

* Велизар Шаламанов является председателем «Мозгового центра» имени Джорджа К. Маршалла в Софии, Болгария.

Болгария серьезно рассматривает вариант участия своих специалистов в оказании помощи при построении новых вооруженных сил Афганистана и Ирака. В этом отношении сегодняшней темой серьезной дискуссии является то, как наилучшим образом обеспечить – с помощью возможностей научно-исследовательского потенциала компании «Терем» и Академии наук, в тесном сотрудничестве с западными фирмами – работу, капитальный ремонт и модернизацию произведенного в СССР военного оборудования в этих странах, с тем чтобы сделать его оперативно совместимым с западными системами на долгосрочную перспективу.

Румыния – северный сосед Болгарии – действует по схожему сценарию. Сюда следует добавить ее участие в Совете министров обороны стран Юго-Восточной Европы (SEEDM) и в Силах на Черном море (BLACKSEAFOR). Если посмотреть на карте на географическое расположение этих двух стран по отношению к Западным Балканам, Афганистану и Ираку и если иметь в виду новые стратегии в сфере безопасности и расположение сил США, НАТО и ЕС, становится ясным, что можно многого достигнуть при полноценном сотрудничестве с этими двумя государствами.

В данной работе основное внимание уделяется формулированию концептуальных рамок, базирующихся на идее основанного на знаниях, сетцентрического подхода, для укрепления трансатлантических отношений с участием новых членов НАТО и ЕС из Юго-Восточной Европы. Можно выделить пять аспектов данного подхода:

- Новая повестка дня в сфере безопасности (случай Юго-Восточной Европы [ЮВЕ]).
- Новые многонациональные объединенные экспедиционные оперативные силы (МОЭОС) и новый район действий США/НАТО/ЕС в ЮВЕ.
- Новые многонациональные совместные стратегии модернизации и обучения для новых МОЭОС.
- Новая сеть Центров мастерства в сфере исследований, разработок, образования и обучения в ЮВЕ для поддержки трансформирования НАТО/ ЕС в области безопасности и обороны.
- Новая программа охвата – а именно, проекция безопасности в восточном направлении – в зоне ПРМ и «большого Ближнего Востока» с Евроатлантическим центром по изучению вопросов безопасности и интеграции (ЕЦИБИ).

Все вышеназванные аспекты могут помочь укрепить трансатлантические связи во время процессов двойного расширения НАТО и ЕС. Эти аспекты также учитывают то, что появление новой роли США в сфере безопасности и возросшее сотрудничество с Россией требуют, чтобы интеллектуальные усилия разрабатывались и интегрировались в обоснованную стратегию с крепкой политической и экономической поддержкой. Общественное отношение играет очень большую роль в успешном выполнении этих изменений. Поэтому другое измерение самого подхода – это попытка разъяснения действий и формирования заинтересованности у политиков,

представителей бизнеса и гражданского общества в инвестировании ресурсов для реализации такого плана.

Данная статья основывается на опыте Коалиции реформ сектора безопасности (КРСБ) в Болгарии, работе на национальном базисе, а также в более широком регионе ЮВЕ и внутри широких рамок Консорциума ПРМ военных академий и институтов по изучению вопросов безопасности по выработке общего взгляда и приобретению политической, деловой и общественной поддержки в ее выполнении. Основной акцент делается на опыте Болгарии, но ясно, что общие совместные усилия и слаженно направляемые усилия во всех странах НАТО, ЕС и даже ПРМ являются решающими для большего успеха. Такая гармонизация на интеллектуальном и концептуальном уровне может быть достигнута через построение стратегического сообщества во всем охвате Консорциума с сетью проектов, сконцентрированных на вопросах разработки новой повестки дня в сфере безопасности; усилении возможностей управления кризисами; будущем общей политики в области безопасности и обороны НАТО-ЕС, реформе сектора безопасности и использовании новых информационных технологий в образовании и обучении.

Новая повестка дня в области безопасности затрагивает будущее Юго-Восточной Европы после 2004 года, которое последует за двойным расширением НАТО и ЕС. До сих пор в трансатлантических кругах и даже кругах внутри Европы ведутся открытые дебаты о новых угрозах, рисках и новых стратегиях безопасности, связанных с ними, включая новый набор обязанностей, предназначенных для вооруженных сил и сектора безопасности в целом. Большинство вопросов, вызывающих споры, тесно связаны с будущим ЮВЕ после двойного расширения НАТО и ЕС в 2004 году, районом действия безопасности США в регионе и проекции стабильности на восток от региона. Ясно, что новая повестка дня в области безопасности была естественной темой интереса в Юго-Восточной Европе и была быстро принята в регионе, особенно в Болгарии и Румынии – двух ближайших странах, которых совсем недавно пригласили вступить в НАТО, с четким обязательством для них также вступить в ЕС в последующие пять лет.

Осознавая свою ключевую географическую и геополитическую роль, Болгария в настоящее время рассматривает консолидацию своего участия в операциях в Боснии, Косово, Афганистане и Ираке в рамках «Пересмотра стратегического понятия обороны». Болгария надеется выполнить эту важную задачу в области безопасности в сотрудничестве с США, НАТО, ЕС и соседними государствами – союзниками по НАТО и будущими партнерами по ЕС – такими как Румыния, Турция и Греция. Мы полагаем, что долгосрочная стратегия по безопасности, основанная на успешном участии Болгарии и Румынии в рамках расширения НАТО и ЕС, а также оптимальное присутствие США в регионе, является как возможным, так и необходимым для трансатлантической безопасности и экономического сотрудничества. С введением программ реконструкции и демократизации на Западных Балканах, в Афганистане, Ираке и, возможно, других местах, в зависимости от хода действия в следующем десятилетии, Болгария и Румыния совместно со своими союзниками в Юго-Восточной Европе являются естественными положительными компонентами в обес-

печении успеха не только в укреплении трансатлантических отношений, но также для трансформирования политического и экономического ландшафта на более крупном Ближнем Востоке и в самой ЮВЕ.

Любой успешный проект в регионе должен предприниматься в рамках расширения НАТО и ЕС и интеграции этого региона с перспективой дальнейшего сотрудничества с соседними регионами на восток и юг. Так как сами НАТО и ЕС находятся в процессе адаптации, то и страны в регионе подвергнутся трансформации в этот переходный период и одновременно будут участвовать в передаче имеющихся у них знаний и опыта о переходе и трансформации в восточном направлении на Черное море, Кавказ, в Центральную Азию и на Ближний Восток.

Безопасность является центральным вопросом для проекта ЮВЕ, и поэтому расширение Совместного документа оценки угроз и возможностей региональной безопасности в Юго-Восточной Европе (СЕЕКАП) является важным в качестве совместных усилий стран ЮВЕ, НАТО и ЕС в достижении оценки обстановки в области безопасности на основе сотрудничества, а также разработки повестки дня в области безопасности для ЮВЕ. Основанные на болгарском опыте работы с Бюллетенем «На страже безопасности» (Security Watch Bulletin), подобного рода ежемесячные публикации для региона, в печатной или электронной версиях, подготовленные коалицией неправительственных организаций и научных институтов в регионе, смогли бы быть хорошим инструментом для разработки общей повестки дня в области безопасности и приоритетов реформ сектора обороны.

Два продолжающихся проекта КРСБ в Болгарии – один с правительством и один с парламентом – полезные прототипы для планов действий и отчетов о ходе работ по реформе сектора безопасности (РСБ). Первый проект называется Программа интеграции в НАТО (ПИН). Он ставит своей целью замещение Плана действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ) после официального вступления в НАТО в 2004 году и представляет собой программу действительно в государственном масштабе по трансформации сектора безопасности и интеграции на ведомственном, государственном и международном уровнях. Второй проект основан на методологии оценки, разработанной в 2001 году для наблюдения за готовностью государств к вступлению в НАТО, и был обновлен для того, чтобы оценить ход работ по реформе сектора безопасности уже с новым набором критериев и разработанной ПИН, упоминавшейся выше. Этот опыт может быть с легкостью распространен на другие страны с действенными неправительственными организациями, и должна быть создана сеть национальных планов действий, скорректированных на региональном уровне, а также должны составляться отчеты о ходе работ с дальнейшей возможностью составления годовых региональных отчетов.

Основанная на знаниях сетцентрическая трансформация, оформленная и движимая двойными процессами расширения НАТО и ЕС и проекцией стабильности в рамках стратегического сотрудничества США-НАТО-ЕС-Россия, в настоящее время является успешной формулой. Она должна поддерживаться инструментами плана действий по реформе в секторе безопасности и механизмами отчета о ходе работы, так как главная цель – это не только реформы в Юго-Восточной Европе, но и

долгосрочная стратегия безопасности для регионов к востоку от расширяющихся границ НАТО и ЕС. В то же время глобальная война против терроризма является реальностью, и не только на краткосрочную перспективу; она будет долгосрочным движущим механизмом в разработке повестки дня в области безопасности.

Что касается новых МОЭОС и нового союзнического присутствия в ЮВЕ, вышеназванная стратегия затрагивает широкий спектр операций, которые будут выполняться за пределами современной зоны действия НАТО-ЕС как в настоящее время, так и в обозримом будущем. Существует насущная потребность в МОЭОС и лучших возможностях реконструкции и интеграции как для НАТО и ЕС, так и для возглавляемых США специальных коалиций. Уровень вклада, вносимого новыми членами НАТО из ЮВЕ, будет определяться задачами того этапа безопасности и развития, которого они достигли в результате участия в более широком европейском сообществе. В этом контексте в представленном Меморандуме №2 КРСБ парламенту президент и правительство Болгарии разработали следующие предложения:

1. Создание Объединенных экспедиционных оперативных сил (ОЭОС), которые будут включать:

- Совместные специальные оперативные силы / Оперативные силы полиции с вертолетной группой (400 человек);
- легкую пехоту (400 человек) плюс инженеры (200 человек);
- роту ядерного, химического, биологического оружия (ЯБХО) (100 человек) и группу гражданской обороны (50 человек);
- полевой госпиталь (медицинскую группу быстрого реагирования из 50 человек);
- группу материально-технического обеспечения для поддержки и подкрепления дислоцированных подразделений ОЭОС (в Афганистане, Косово и Боснии, а также в Ираке и других областях – 100 человек).

2. Для того чтобы построить ОЭОС, важно рассмотреть принятие следующих немедленных действий:

- Запросить у США «С4» (командование, управление, коммуникации, компьютеры) и средства защиты сил для того, чтобы обеспечить оперативную совместимость и интеграцию с коалиционными силами, а также возможность обратной связи с Национальным военным командным центром (НВКЦ) в Софии.
- Заморозить ненужные проекты, включая текущие проекты по модернизации флота, состоящего из самолетов «Миг-29», стационарной коммуникационной сети, управления артиллерийским огнем и т.д., и перенаправить ресурсы на создание и поддержание ОЭОС в качестве болгарского вклада в Силы НАТО быстрого реагирования и Европейские силы быстрого реагирования.

- Для повышения эффективности ОЭОС учредить специальное Совместное оперативное командование вблизи НВКЦ.

3. Существование ОЭОС позволит болгарскому правительству сразу же дислоцировать свои различные силы и средства. Боеготовность будет поддерживаться на ротационной основе, посредством набора подразделения из коллективных сил обороны и развернутых подразделений жандармерии, полиции и служб гражданской защиты.

В качестве второй основы реагирования на новые угрозы и риски на выполнение операций, связанных с ними, предусматривается концепция присутствия союзников на болгарской территории. Военная зона действия США и присутствие сил НАТО связаны с развитием инфраструктуры двойного использования, достижения оперативной согласованности и, более всего, совместного участия в операциях, относящихся к безопасности Евроатлантического сообщества, а также развитию мира и стабильности в районах, где затрагиваются интересы этого сообщества. Эта концепция получила название «сетевидной интеграции, обеспечиваемой присутствием», и будет оказывать серьезное влияние на реформу сектора безопасности в регионе, в гармоничном соединении с процессами трансформации, происходящими в НАТО и ЕС, со стратегией безопасности США.

Эта концепция требует улучшенной координации процессов построения новых объектов и сетей, а также сотрудничества в достижении оптимального использования существующих объектов и сетей. Это новое долгосрочное видение могло бы быть более плодотворным, если бы оно разрабатывалось совместно и использовалось для оптимизации процесса интеграции ЮВЕ и сотрудничества НАТО-ЕС.

В поддержку этой концепции был разработан Меморандум № 3 КРСБ, выделяющий следующие предложения:

1. Парламентское одобрение для всеобъемлющей национальной стратегии по размещению союзнических военных баз, включая:

- совместную авиабазу, которая будет использоваться в качестве узловой для США и НАТО (а также в дальнейшем и для ЕС);
- совместную морскую базу, которая будет использоваться как пункт морского десанта;
- специализированные совместные учебные объекты, по крайней мере, в двух учебных стрельбищах, а также специализированный учебный центр ПВО недалеко от Черного моря;
- совместные объекты испытания оружия для нового оборудования и снаряжения;
- совместный образовательный центр реформы сектора безопасности и управления информационными технологиями;

- информационную структуру поддержки военного присутствия и операций в прилегающих регионах;
- координационную ячейку для управления военным присутствием с прилагаемой постоянной миссией США/НАТО/ЕС.

2. Выполнение стратегии должно начинаться с учений болгарских объединенных экспедиционных оперативных сил (ОЭОС) с союзническими силами для миссий в Боснии, Косово, Афганистане и Ираке. Совместные учения должны использоваться как инструмент каскадного включения опыта, концепций, оружия и оборудования для болгарских ОЭОС, а также для формирования фонда обеспечения сил.

3. Определение механизмов и компонентов гражданской и военной инфраструктуры для их совместного использования НАТО и Болгарией и возможностей для размещения натовских структур, комитетов, агентств и рабочих групп, а также для участия в усилиях по реформе сектора безопасности в странах ПРМ и в районах постконфликтного восстановления.

В настоящее время эти предложения рассматриваются самым пристальным образом под рубрикой «Стратегический обзор обороны (2003-2004 гг.)», и, можно надеяться, будут выполняться в сотрудничестве с США, НАТО, ЕС и соседями Болгарии.

Соотносимым с этим вопросом является развитие новых совместных объединенных стратегий по модернизации и обучению для МОЭОС. Вышеназванные совместные оперативные силы и концепции присутствия связаны с программами модернизации для вооруженных сил и сектора безопасности в целом, особенно «С4ISR» (командование, управление, коммуникации, компьютеры, разведка, надзор, рекогносцировка), современным оружием, защитой сил, учебными центрами, мобильностью и вопросами материально-технического снабжения. Многие из этих программ могут быть применены на региональном уровне, с активным участием ведущих стран НАТО, включая переориентацию местной оборонной промышленности посредством совместных проектов с ведущими западными подрядчиками в области обороны. Создание совместных предприятий и технологических программ на основе сотрудничества в поддержку приобретаемых в настоящий момент приоритетов позволит оптимально использовать возможности будущих программ в долгосрочной перспективе. Чтобы достигнуть этих целей, Болгарии, НАТО и государствам-членам ЕС, а также западным подрядчикам в оборонной области нужно провести дискуссию по следующим вопросам:

- Планирование болгарского военного потенциала и стратегий для сотрудничества.
- Программы модернизации и реструктуризация оборонного потенциала с соответствующим финансированием (национальный бюджет, иностранная военная помощь, программы НАТО и ЕС).

- Совместные исследования и разработки в достижении запланированного уровня строительства ВС.
- Прямые и косвенные инвестиции и порядок оборонных закупок.
- Руководство программами и обучение.

В краткосрочной перспективе лица, принимающие решения, должны установить будущую специализацию страны внутри НАТО и ЕС, как это определено Пражскими обязательствами о совершенствовании военных потенциалов и Приоритетной целью ЕС соответственно. Следующий потенциал перечисляется как возможные области специализации в будущих союзнических миссиях:

- Модуль специальных операций с боевыми и транспортными вертолетами.
- Механизированный модуль (пехота, полиция, жандармерия).
- Инженерно-технический модуль и модуль ЯБХО (ядерное, биологическое, химическое оружие).
- Модуль материально-технического обеспечения.
- Модуль медицинской поддержки.
- Модуль гражданской защиты.
- Модуль «С4» (командование, управление, коммуникации, компьютеры) для интеграции вышеназванного потенциала.

Тем временем, лица, принимающие решения, планируют построить оборонный потенциал, который должен использоваться внутри болгарских границ и при необходимости поддерживать союзнические миссии. Эти задачи требуют дальнейшей интеграции в системы противовоздушной обороны НАТО; развития системы берегового и территориального суверенитета, который совместим со стандартами НАТО и ЕС; и формирование систем полиции и гражданской обороны для внутренних дел Болгарии, также придерживающихся директив НАТО и ЕС. Долгосрочная цель этого процесса модернизации – достигнуть основательной модернизации всего сектора безопасности, включая оборонную промышленность. Кроме того, этот процесс нацелен на более объемную национальную интеграцию различных институтов, сил и средств, которые составляют сектор безопасности, а также на интеграцию болгарского сектора безопасности в более широкий режим евроатлантической безопасности.

Эта стратегия соотносится с другой попыткой модернизации в области обучения, основанной на оперативно совместимых доктринах и организации сил с внедрением современных информационных технологий, включая моделирование, продвинутое заочное обучение, проведение военных игр и современные учебные полигоны. Это усилие сконцентрировано на развитии новой сети эталонных центров для проведения научно-исследовательских работ, а также обучения и тренировки в странах Юго-

Восточной Европы. Если болгарский план оборонной реформы на 2004 год рассматривается как план реформ, то план-2008 должен быть разработан как план трансформирования, основанный на видении, выходящим за рамки 2008 года.

Одним из решающих вопросов в трансформировании болгарских вооруженных сил является степень использования новых технологий, которая позволяет участие в союзнических миссиях, основанных на сетцентрическом ведении войны. Этот вопрос не может быть разрешен простой реорганизацией или адаптацией доктрин и обучения к имеющемуся оборудованию, которое было разработано в 1960-е годы и в редких случаях в конце 1980-х годов. То, что требуется, – это технологический скачок, управление которым поддерживается интегрированными усилиями министерства обороны, Болгарской академии наук, оборонной промышленности и западных оборонных компаний.

Этот технологический аспект трансформации является решающим, и он не может быть подменен счастливой случайностью геостратегического положения, предложением размещения военных баз или выделением традиционных сил или тыловых и ремонтных функций для альянса. Правильный подход к вопросу такого технологического прорыва требует современной организации, которая, в соответствии с Законом об администрации, может привести к созданию Агентства по модернизации и перевооружению, для того чтобы управлять выполнением программы. Такое агентство могло бы получать требуемые характеристики, а также план работы через команды интегрированных программ, включающие клиентов, ученых, инженеров и коммерсантов, в тесном сотрудничестве с аналогичными структурами НАТО. Агентство могло бы проводить демонстрации продвинутых технологий; помогать в разработке концепции и в экспериментировании в процессе трансформирования; создавать эталонные центры, которые могли бы участвовать в программах вооружений НАТО, и в будущем в программах ЕС, а также в сети Трансформации командования ОВС НАТО. Центр по изучению национальной безопасности и обороны (ЦИНБО), Институт космических исследований и Институт исследований металлов – входящие в состав Болгарской академии наук – являются естественными партнерами агентства, так как они создали технологические центры и накопили опыт в этой области.

Без технологического компонента трансформации Болгария не сможет стать действенным членом НАТО. Однако, за очень малым исключением, промышленность Болгарии в настоящее время не обладает способностью реализовать этот компонент. Это основной барьер к выполнению сбалансированных программ, создающих совместные предприятия и участвующих в совместных проектах в третьих странах. У государства все еще имеется три инструмента в этой области: инвестиционная программа модернизации вооружений, иностранная военная помощь и программы НАТО и ЕС; государственные оборонные компании; и технологические центры в Болгарской академии наук. Быстрая интеграция этих трех инструментов в позитивное на данный момент военно-стратегическое, политическое и экономическое международное окружение под эффективным руководством может внести

значительный вклад в претворение в жизнь требуемого технологического трансформирования.

Точно так же, как Центр изучения национальной безопасности и обороны в Болгарской академии наук должен быть определен как основной научно-исследовательский партнер, Военно-штабной колледж должен быть основным образовательным и обучающим партнером НАТО и ЕС в следовании трансформированию сектора безопасности через сети эталонных центров и обоснованную координацию. Штабной колледж лучше всего подходит для того, чтобы сделать существенные изменения в болгарском образе мышления и вопросах безопасности.

Соотносимая по важности область – это формулирование новой программной миссии с Евроатлантическим центром по изучению вопросов безопасности и интеграции. Опыт Юго-Восточной Европы, в котором высокая степень разнообразия региона и множественность связей с прилегающими регионами требует координации и транснациональной технологии перехода, логически ведет к видению Европейского Центра по изучению вопросов безопасности и интеграции (ЕЦВБИ) как физического органа для поддержки процесса и для того, чтобы служить организацией по сбору, классификации и распространению информации и услуг, а также точкой привязки для НАТО, ЕС, ООН, ОБСЕ, индивидуальных стран в обсуждаемых здесь вопросах. Концепция такого центра уже находится в разработке в качестве предполагаемого первоначального взноса Болгарии в реформу сектора безопасности и постконфликтных процессов реконструкции и интеграции, которая затем должна быть поддержана заинтересованными государствами и организациями.

Болгария окажется в уникальном положении члена НАТО, работающего в тесном контакте с ЕС в переговорном процессе, и надежного союзника США в войне против терроризма. Модель Болгарии, которая в прошлом рассматривалась ближайшим спутником бывшего Советского Союза, в особенности будет очень полезной для стран Черного моря, Кавказа и регионов Центральной Азии. Нужно отметить, что в этих странах знание русского языка дает дополнительное преимущество болгарским группам, поддерживающим усилия в реформе сектора безопасности.

Эта разработка концепции и стремление экспериментирования с ЕЦВБИ имеет три основы:

- интеграцию центров знаний в области безопасности (исследования, образование и обучение) в каждой стране под рубрикой реформы сектора безопасности;
- использование Информационной системы управления «Партнерства ради мира» (ПИМС) / Продвинутого заочного обучения (ПЗО) и окружения Консорциума «Партнерство ради мира» для поддержки внутренней интеграции, а также регионального сотрудничества, которое может привести к развитию Колледжа заочного распределенного сектора безопасности;
- управление сетью проектов в области безопасности, которое наполнит систему знаниями и предоставит структуры для ее циркуляции и проектирования.

Все это приводит к положению, когда, кроме правительственных программ, роль неправительственных организаций может иметь большое значение, если правильно организованные и ориентированные на знания, управление и знания передаются через региональные проекты, основанные на успешных национальных моделях, сначала в регионе, а затем из ЮВЕ к другим регионам. В этом контексте ЕЦВБИ мог бы стать совместным предприятием между правительствами и гражданскими общественными организациями, которое поддерживается бизнесом и в котором участвуют международные организации.

Многие ключевые слова, используемые в описании этого предложения, не являются новыми, но они организованы по-новому в данной стратегии – апробированной в Болгарии – с четким пониманием того, что необходим план действий в масштабе НАТО и ЕС.

Прежде всего, вышеназванный анализ показывает, насколько важен сетевый подход и насколько разнообразны элементы, которые составляют сеть. «Совместность» силовой концепции не только применяется к военным службам и филиалам, но также включает полицию, жандармерию, пограничную охрану, гражданскую оборону и специальные службы, а также чисто гражданские силы по чрезвычайным ситуациям. В то же время, международное измерение шире; оно включает страны за пределами НАТО, ЕС и даже ПРМ, но при этом НАТО (даже в операциях ЕС) остается главной опорой «С4ISR» (командование, управление, коммуникации, компьютеры, разведка, надзор, рекогносцировка). Наиболее важными характеристиками сети являются приспособляемость и гибкость не только для силовых структур, но также на юридической, общественной, политической и экономической арене.

Во-вторых, основная цель сети – нести прогресс и достигнуть новых «территорий». Это предполагает ориентацию, направленную наружу, сконцентрированную на полномасштабных программах, но используя двунаправленный подход, основывающийся на активном вовлечении стран или институтов во «внешней зоне».

В-третьих, существует два основных инструмента для формирования этого внешнего пространства и расширения сети: ввод совместных исследований и разработок и вывод через совместное образование и обучение. Один элемент этого решения, основанный на опыте, существующем в Юго-Восточной Европе, - это создание Евроатлантического центра по изучению вопросов безопасности и интеграции, с основным акцентом на следующей деятельности:

- изучение реформы сектора безопасности, реконструкции и интеграции;
- роль информационных технологий в вопросах изучения реформы (электронная безопасность и электронное развитие);
- моделирование и продвинутое заочное обучение/ стационарное обучение вышеназванным предметам для международных групп из международного штаба.

Такой центр (часть сети эталонных центров) является физическим узлом, который интегрирует разнообразные установленные сети НАТО, ЕС, ООН и ОБСЕ и предлагает возможность укрепить не только трансатлантические отношения, а также государственно-частное партнерство с привлечением к работе правительств, представителей бизнеса и гражданского общества (участников, представляющих науку и неправительственные организации). Как таковой, этот центр будет ценным членом Консорциума ПРМ и, рассматриваемый в голографии, сам будет консорциумом. Географическое и геополитическое устройство центра наряду с его совместным открытым характером являются залогом его успеха, поэтому решение расположить центр в Болгарии принесет пользу одновременно Болгарии и Румынии, Западным Балканам и Кавказу, НАТО и ЕС, США и более широкому Ближнему Востоку.

Между «Венерой» и «Марсом»: Канада и трансатлантическая «пропасть»

Джозел Дж. Сокольски*

Отношения Канады с НАТО всегда имели специальный характер. В отличие от европейских стран Канаде никто напрямую не угрожал; в отличие от Соединенных Штатов она не могла иметь решающего значения в общей обороне. ... Она была окружена противоречиями, которые, хотя и отличались от европейских, имели свои сложности. Канаде требовались как тесные экономические отношения с Соединенными Штатами, так и эпизодические жесты резко выраженной независимости. Конкретно, это означало, что ее потребность в американских рынках находилась в постоянных трениях с соблазном применять дискриминационные экономические меры; ее инстинкт в пользу общей обороны шел вразрез с соблазном взирать сверху на битвы как своего рода международный арбитр. Убежденные в необходимости сотрудничества, побуждаемые внутренними императивами к конфронтации, канадские лидеры имели очень маленькое пространство для маневра, которое они использовали с необычайным умением.

Генри Киссинджер, 1979 ¹

Введение: является ли Канада «потерянной в пространстве»? ²

В своей знаменитой недавно опубликованной книге «О рае и силе» Роберт Каган рассматривает «пропасть», возникшую между Соединенными Штатами и Европой, и заявляет, что «американцы – с Марса, а европейцы – с Венеры». ³ Отказ некоторых основных союзников поддержать Соединенные Штаты во Второй войне в Персидском заливе только укрепляет этот взгляд. Канада тоже, по существу, противостоит войне. Но для большинства комментаторов по обе стороны Атлантики Канада находится даже не в нашей галактике, и уж точно не в нашей солнечной системе. Один американский комментатор сделал наблюдение, что «обычных, не занятых политикой американцев Европа по тем или иным причинам мало волнует. А вот Канада со своими замками ... прекрасное место, но вряд ли это тот горн, где будет выковываться наше будущее». ⁴

И хотя вопрос о трансатлантических отношениях или, другими словами, как, - или, точнее, - будут ли американцы и европейцы решать свои текущие проблемы,

* Джозел Дж. Сокольски является профессором политологии и деканом факультета гуманитарных наук Военного колледжа в Кингстоне, Онтарио, Канада.

¹ Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), 383.

² Ранняя версия этой статьи была представлена в качестве доклада на Атлантическом Совете во время проведения Канадской весенней конференции 21 мая 2003 года в Торонто, а также на конференции «Канада в глобализованном мире» на Седьмой международной конференции Российского общества изучения Канады, Институт США и Канады, Москва, 25-27 июня 2003 года.

³ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Alfred A. Knopf, 2003), 3.

⁴ Karl Zinsmeister, "Old and in the Way", *American Enterprise Institute Online*, 20 May 2003; доступно на сайте: <http://www.theamericanenterprise.org/taedec02a.htm>

остается в дискуссиях второстепенным, - от во многом влияет на глубину последствий для канадской оборонной и внешней политики. В этой статье обсуждается то, какими могут быть некоторые из этих последствий. Статья начинается с краткого обзора места, занимаемого Канадой в НАТО со времен «холодной войны». Затем мы переходим к тому, что я называю новой «трансевропейской» сделкой, которая состоялась в эпоху после «холодной войны», или что министр обороны США Дональд Рамсфелд обозначил в качестве различий между «старой» и «новой» Европой. Затем мы переходим к исследованию современных тенденций в американской политике национальной безопасности и к тому, что они подразумевают под НАТО и какое место отводится Канаде в альянсе. Принимая тот факт, что тенденции в американской политике национальной безопасности начиная с 1993 года и особенно после событий 11 сентября 2001 года привели к изменению подхода Вашингтона к НАТО, данная статья полагает, что, учитывая существующие в настоящее время различия среди союзников по НАТО, такие различия будет нелегко свести к общему знаменателю, если это вообще удастся выполнить полностью, хотя сам по себе альянс выживет. В заключение, в статье рассматривается значение и смысл изменений, происходящих в НАТО и в американской политике национальной безопасности, для Канады в ее двусторонних отношениях в области безопасности с Соединенными Штатами.

Здесь приводится довод, что связи в области обороны между Канадой и Соединенными Штатами могут быть нарушены, если Оттава будет делать слишком большой акцент на попытке сохранения военной и политической роли по обе стороны той пропасти, которая разверзлась между Америкой и Европой. Пытаясь действовать подобным образом, Канада может просто провалиться в трансатлантическую бездну и оказаться «потерянной в пространстве».

В поисках «надлежащего места»: Канада и НАТО в «холодной войне»

Во время переговоров, которые привели к созданию Организации Североатлантического договора, один канадский дипломат передал в Оттаву сообщение из Лондона о преимуществах нового альянса. «Эта связь по всей Северной Атлантике, - полагал он, - кажется мне таким благоприятным разрешением такого большого количества наших проблем, что мне кажется, что мы должны двигаться к более дальним горизонтам и даже взять на себя значительные риски, для того чтобы закрепить выпавшую нам удачу и обеспечить надлежащее нам место в этом новом партнерстве».⁵

С момента своего возникновения атлантический альянс, казалось, предлагал Канаде как безопасность, так и средства сохранения определенной меры независимости в международном окружении, характеризовавшемся ростом советской угрозы и выстраиванием американской мощи, чтобы противостоять ей. С 1949 года и далее участие в НАТО стало одной из двух основ канадской оборонной политики. Начиная с приобретаемого оружия и развертывания сил и до самих стратегических и такти-

⁵ Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty 1947–1949* (Toronto: McClelland and Stewart, 1977), 132.

ческих предположений, согласно которым действовали канадские силы, потребности и восприятия альянса были господствующими. Во время «холодной войны» и по ее окончании, несмотря на уменьшение расходов на оборону, Оттава поддерживала свою приверженность НАТО и активно участвовала в этой организации на пользу как своей собственной национальной безопасности, так и более широкой западной и глобальной стабильности.

Второй основой канадской оборонной политики были двусторонние стратегические отношения с Соединенными Штатами по безопасности Северной Америки, центральным звеном которой было Североамериканское аэрокосмическое оборонное командование (НОРАД), дополняемое сотрудничеством с военно-морскими и в меньшей степени с наземными структурами. Хотя канадские политические лидеры порой полагали, что НОРАД был бесшовной частью трансатлантической сделки НАТО – той, которая, благодаря своему многостороннему характеру, гарантировала канадскую независимость, - реальность была такова, что всегда существовало трансатлантическое разделение между безопасностью Северной Америки и безопасностью Европы. Канада, единственная среди других союзников Соединенных Штатов по НАТО была обязана сохранять надлежащее ей место в обоих лагерях.

Разумеется, в те годы Канада также стала активным участником и сторонником Организации Объединенных Наций. Здесь Оттава также искала надлежащее ей место. Под эгидой ООН Канадские вооруженные силы в еще большей степени оправдывали свою репутацию по существу миротворческих сил. Но хотя – даже больше, чем НАТО, – ООН предлагала комфорт многосторонности, Канада не доверяла свою национальную безопасность этому международному органу. ООН являлась организацией, работавшей по существу с вопросами, направленными к основным стратегическим интересам Соединенных Штатов и их союзников, включая Канаду. Когда Канада стала участвовать в операциях ООН по поддержанию мира, это были в основном те операции, которые представляли интерес для США и Запада, такие как Кипр и Ближний Восток. Это был, как недавно предположил Шон Малоней, по большей части вопрос ведения «холодной войны иными средствами».⁶

По мере прогрессирования «холодной войны» Канада все меньше и меньше вкладывала свои силы и средства в потребности НОРАД и НАТО в Европе и на море. Все же Оттава обнаружила, особенно после сокращений в конце 1960-х годов, что она могла сохранять надлежащее ей место в Объединенном Совете, даже снизив уровень расходов на оборону.

Соединенные Штаты, Канада и трансатлантическая сделка в 1990-х годах

Когда, несмотря на сильно преувеличенные предсказания в отношении неминуемой кончины НАТО, альянс был в расцвете сил в первом десятилетии эпохи после окончания «холодной войны», он продолжал выделять Оттаве удобную нишу в международных делах по безопасности. Но канадскую внешнюю деятельность в

⁶ Sean Maloney, *Canada and UN Peacekeeping: Cold War By Other Means, 1945–1970* (St. Catherine's, Ont.: Vanwell, 2002).

1990-х годах нужно рассматривать в контексте изменений, происходивших внутри НАТО, и тенденций в американской внешней политике и политике в области безопасности в течение лет, последовавших сразу же после окончания «холодной войны». Хотя у сегодняшней администрации Буша явно выраженный односторонний подход, администрация Клинтона была не менее полна решимости сохранять американскую свободу действий – свободу, которая после падения Советского Союза, сейчас стала неограниченной. Как в 1997 году заметил Майкл Мастандуно, администрация Клинтона «следовала постоянной стратегии в достижении ясной цели – сохранению доминирующей позиции США на мировой арене».⁷ Хотя, тогда еще было различие в тональности со стороны Вашингтона и, следовательно, в восприимчивости со стороны старых союзников и противников американской однополярности. Будучи далекими от того, чтобы отталкивать от себя другие страны, в 1990-х годах Соединенные Штаты, казалось, были способны поддерживать свои традиционные связи и формировать новые, так как они стремились быть задействованными по всему миру, особенно в Европе.

Альянс быстро отреагировал на поразительное разрушение Варшавского договора и затем самого Советского Союза. С начала 1990-х годов альянс пересмотрел свои стратегические концепции, а затем и саму свою организацию и структуру. Он сразу же потянулся на Восток. Был создан Североатлантический совет по сотрудничеству (САСС), чтобы привлечь бывших противников (а сейчас нейтральные государства) к консультативному процессу. Были заключены специальные соглашения с Украиной и Россией. Программа «Партнерства ради мира» (ПРМ) предоставляла механизм для участия более чем тридцати стран в вопросах европейской безопасности через сеть военных обменов и учений. Кроме того, альянс стал участвовать в новых операциях по поддержанию мира и в операциях по поддержанию мира с элементом принуждения, которые проводились в 1990-х годах. Что более важно, альянс двигался к расширению – сначала вступление новых трех членов – Польши, Чешской Республики и Венгрии, а сейчас продолжается второй раунд вступления, включающий Словакию, Румынию и бывшие республики Прибалтики, входившие в состав бывшего СССР.

За расширением альянса и происходившими изменениями стояли США. В сущности, эти процессы обеспечивались Вашингтоном благодаря многосторонним институциональным рамкам для дальнейшего расширения американского влияния в Европе таким образом, что уменьшалось влияние старших – и в особенности меньших – западноевропейских союзников. Это напоминало своего рода старую трансатлантическую сделку, в которой США гарантировали безопасность Западной Европы. В этой новой «трансевропейской» сделке, связи США с членами бывшего Варшавского договора и советскими республиками проходят напрямую через всю Западную Европу так, что, даже до кризиса во Второй войне в Персидском заливе,

⁷ Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War," *International Security* 21 (Весна 1997): 51.

такие звенья были основными в принявшем новую форму НАТО, по крайней мере насколько это касается США.

Разумеется, западноевропейские союзники активно участвуют в процессе ПРМ. И они пытаются выработать более согласованный подход к европейской безопасности через Европейскую составляющую в области обороны и безопасности и Европейский Союз. Но в отсутствии единой европейской политики в области обороны неудивительно, что соединительные звенья, в настоящее время связывающие Америку с Европой, проходят мимо и вокруг этих стран. Даже вступление в альянс Венгрии, Польши, Чешской Республики и грядущих новых членов, может рассматриваться в меньшей степени как вступление этих государств в НАТО, а в большей степени как формализация их связей с США в области безопасности.

Канада, как всегда, оказалась в какой-то мере в отличной от других стран ситуации. Трансатлантическая сделка также сулила Канаде выгоды. Ее политический характер, образующий свод, согласовывался с давнишним желанием Оттавы проявлять максимальное участие при минимальных затратах на военные расходы. Таким образом, хотя в 1993 году канадские силы были выведены из Германии, канадцы были активными участниками в новом продвижении НАТО в восточном направлении через усилия по поддержанию мира на Балканах и целый спектр политической деятельности. Как и в ситуации с США, кажется, что сейчас связи Канады с европейской безопасностью проходят через Западную Европу к возникающим демократиям на Востоке.

В военном плане новое НАТО в действительности сблизило Канаду с Соединенными Штатами. Из-за попыток Вашингтона содействовать продвижению НАТО на Восток канадские силы несут действительную службу в Европе почти постоянно с конца «холодной войны». В конце 1990-х годов Канада имела почти такое же количество личного состава в Европе, какое у нее было, когда закончилась «холодная война». Что более важно, в отличие от предыдущих сорока лет, канадские силы задействованы в действительных военных операциях – с каждым годом все чаще и чаще – под эгидой НАТО. Неудивительно, таким образом, что способность действовать с союзниками по НАТО, особенно с США, стала фокусной точкой канадского военного планирования в 1990-х годах. Это была своего рода многосторонность, которую Канада считала предпочтительной.

Но для США мультилатерализм всегда была инструментом, используемым тогда, когда это служило интересам Америки. Многосторонность 1990-х годов, включая широкомасштабное использование и участие ООН, была возможной, потому что в общем и целом она использовалась для работы с вопросами, которые не затрагивали жизненных интересов США. Это, как предположила в 1990 году Корал Белл, было лишь «притязанием на согласие».⁸ Это привело к совершенно неправильному взгляду, разделяемому современным правительством в Оттаве, что сила могла применяться *только* на законном основании в соответствии с резолюцией Совета

⁸ Coral Bell, “American Ascendancy and the Pretense of Concert,” *The National Interest* (осень 1999 г.): 60.

безопасности или, как в случае Косово, когда НАТО принимало на себя единое реагирование.⁹

Альянс активизировал Статью V Североатлантического договора вслед за событиями 11 сентября, союзники предложили помощь в кампании против терроризма «за пределами географической зоны НАТО», а натовские самолеты Системы воздушного обнаружения и контроля были отправлены патрулировать американское воздушное пространство. Но единство мира непосредственно после событий 11 сентября не могло скрыть фундаментальных различий, которые возникли в альянсе. Как Соединенные Штаты реагировали на самые непосредственные и реальные внешние угрозы своей безопасности начиная с 1812 года, так они вернулись назад к крайнему уровню основ односторонности и защиты свободы у себя дома, которые долгое время были основой американской политики национальной безопасности.¹⁰ Как подметил Роберт Каган, «Америка не изменилась 11 сентября. Она лишь стала более самой собой».¹¹

Политика национальной безопасности США, НАТО и Вторая война в Персидском заливе

В центре дисгармонии отношений между Соединенными Штатами и Европой - различия в фундаментальных ценностях и подходах к социальным программам. В конце концов, Европа и США не всегда разделяли одни и те же подходы к роли государства в экономике и жизни отдельных граждан. И, когда США потребовались союзники в борьбе с коммунизмом, США были – как это и должно было быть – полностью готовы к совместной работе с правительствами, которые не разделяли никаких общих ценностей с атлантическим альянсом. Действительно, мы не должны забывать, что в самом НАТО долгие годы были члены, которых с трудом можно было характеризовать демократическими. Также у альянса никогда не было полного согласия в отношении своего мандата на применение силы вне его непосредственной географической области. Различие сейчас – и это различие напрямую касается роли Канады в Европе – в том, что Соединенные Штаты, действуя в соответствии со своими тенденциями, становившимися явными в 1990-х годах, но ставшими еще более резко выраженными после событий 11 сентября, отбросили даже претензию на согласие.

Каган, еще до окончательных дипломатических передвижений и начала Второй войны в Персидском заливе, также отмечал в своих работах, что новая Европа не та, на которую Америка может положиться, как она это делала в прошлом. Изменились стратегические отношения. «Могут ли Соединенные Штаты, – спрашивает он, - быть

⁹ Бывший посол Канады в Вашингтоне Аллан Голиб отметил это недопонимание со стороны канадского правительства в его реагировании на Вторую войну в Персидском заливе. См. Allan Gotlieb, "The Chretien Doctrine: By Blindly Following the UN, the Prime Minister is Hurting Canada," *Maclean's*, 31 марта 2003г.

¹⁰ Walter McDougall, "Back to Bedrock," *Foreign Affairs* 76 (март/апрель 1997 г.).

¹¹ Kagan, *Of Paradise and Power*, 85.

готовыми к стратегическим вопросам и отвечать на них по всему миру без существенной поддержки из Европы?»

Ответ простой: они уже это делают. Соединенные Штаты поддерживают стратегическую стабильность в Азии без помощи Европы. В различных кризисах на Ближнем Востоке и в Персидском заливе за прошедшее десятилетие европейская помощь, даже когда она предлагалась с энтузиазмом, носила не больше чем видимость помощи. Неважно, что Европа могла или не могла предложить в отношении моральной или политической поддержки, она очень мало предлагала в плане стратегических военных вопросов с окончания «холодной войны» - за исключением, конечно, самого ценного из стратегических активов – Европы, живущей в мире.¹²

Смотря на этот политический изгиб с иронией, кажется, что Америка создала в Европе чудовище Франкенштейна наоборот. Тогда как на протяжении девятнадцатого и двадцатого веков Европа была проблемой для Америки, потому что она была слишком предрасположенной к войне, слишком желавшей скрестить мечи у себя дома и в имперских завоеваниях, то сейчас кажется, что, по крайней мере, «старая Европа» слишком упорно не хочет применять силу. Это Вильсоновская мечта, но кошмар реалиста. Идеи Майкла Мандельбаума, «которые завоевали мир» - мир, демократия и свободные рынки,¹³ - помогли Европе превратиться в «рай», описываемый Каганом. Но к этому пришли ценой того, что европейцы менее желают следовать за Америкой, когда приходится использовать военную мощь – даже, как в самом недавнем случае, когда Вашингтон полагает, что его жизненные интересы находятся в опасности. В результате «старая Европа» жалуется на односторонность США, и все же в то же время способствует этому своим нежеланием участвовать в возглавляемых США многосторонних операциях.

Однако в Восточной Европе – «новом НАТО» - существует иной уровень восприимчивости к односторонности США, которого нет в «старой Европе». Это стало явным, когда Албания, Хорватия и Македония подписали новую Адриатическую хартию. Министр обороны США Колин Пауэлл отметил, что эти страны были «тверды в том, что четвертой подписавшей стороной в этой хартии должны быть Соединенные Штаты Америки, а не ЕС...».¹⁴

Фундаментальный момент состоит в том, что события 11 сентября и Вторая война в Персидском заливе, какие бы усилия сейчас ни предпринимались для сглаживания положения дел внутри НАТО и особенно с Францией и Германией, стали на самом деле водоразделом в трансатлантических отношениях. Факт состоит в том, что НАТО не была там как единый орган ради Вашингтона, и американцы, включая тех, кто сомневался в отношении войны, никогда не забудут этого. Несмотря на то, что у американской общественности и конгресса растет усталость в отношении продолжающейся оккупации Ирака, поведение некоторых союзников

¹² Kagan, *Of Paradise and Power*, 98.

¹³ Michael Mandelbaum, *The Ideas That Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century* (New York: Public Affairs, 2002).

¹⁴ Secretary of State Colin L. Powell, "Foreign Policy Association's Annual Dinner," доступно на сайте: www.state.gov/secretary/rm/2003/20331pf.htm.

будет вспоминаться, даже если они попытаются внести поправки, послав войска в Ирак под мандатом ООН. Неверность в браке может привести к раздельному проживанию или разводу. Или же чета может оставаться вместе в одном и том же доме. Но, хотя эта неверность прощена, она никогда не будет забыта, и отношения никогда не вернутся на прежний уровень.

Для Канады, которая, с точки зрения Америки, также не прошла испытание союзнической верности и преданности, ситуация, возможно, еще более неудобная. Каковы бы ни были разногласия между Канадой и Соединенными Штатами, этим государствам уготовано судьбой жить в одном и том же североамериканском доме. Сюда также добавляется и то, что, даже если Канада и стремилась бы к укреплению связей с США, послав силы «прямо туда», в Афганистан и Ирак, в составе операций НАТО и ООН, она окажется в уникальной ситуации. Чем больше Вашингтон делает акцент на прямой обороне Соединенных Штатов во всех своих военных, и особенно в невоенных измерениях, тем больше Вашингтон будет замечать, что именно делает Оттава для защиты себя «прямо здесь» дома, чтобы Америка не была уязвимой.

Отдельная основа: Канада и североамериканская «безопасность Отечества»

Теоретически регион НАТО включал Северную Америку с самого начала. На практике европейские союзники не были напрямую задействованы в обороне Соединенных Штатов и Канады. Разумеется, штаб-квартира Атлантического командования располагалась в Норфолке, штат Виргиния, а европейские союзники были должным образом представлены в штабе Верховного главного командования объединенных вооруженных сил НАТО на Атлантике (ВГК ОВС НАТО на Атлантике), но европейцы не участвовали в Североамериканском главном объединенном командовании, в Североамериканском командовании аэрокосмической обороны (САКАО), и защита морских подступов к континенту была в основном двусторонним делом Канады и США. Это было не только предпочтением США, это являлось реальностью, что Северная Америка фактически представляла собой геостратегическую заводь. Для Канады это означало, что, несмотря на то, что двустороннее сотрудничество в области обороны часто поднимало политические вопросы, касающиеся суверенитета, оно не требовало больших ресурсов.

Такое положение вещей изменилось 11 сентября 2001 года. Тот акцент, который США в настоящее время делают на безопасности «отечества», представляет драматический сдвиг во всей американской политике национальной безопасности, и как таковой он будет оказывать влияние на место Канады в западной коллективной обороне.

Самая последняя реорганизация альянсом своей структуры военного командования является фактором будущих трансатлантических отношений. Вместо операций НАТО, проводимых либо Верховным главнокомандующим объединенных вооруженных сил в Европе (ВГК ОВС НАТО в Европе) в Монсе, Бельгия, либо Верховным главнокомандующим ОВС НАТО на Атлантике в Норфолке, Виргиния, все операции сейчас будут проводиться под управлением нового Сознического командования операций, базирующегося на штабе ОВС НАТО в Европе в Монсе, под командова-

нием ВГК ОВС НАТО в Европе, который будет продолжать также исполнять обязанности командующего Командования ВС США в Европейской зоне. ВГК ОВС НАТО на Атлантике прекратит существование. Это будет Союзное командование в период трансформирования (СКТ), все еще в Норфолке, целью которого будет «взять на себя задачу дальнейшего развития трансформирования сил и потенциала альянса и надзора за этим». Верховный главнокомандующий СКТ (ВГ СКТ) также будет исполнять обязанности командующего Командования объединенных сил США (КОС США). На более низком уровне проводится сокращение и соединение подчиненных командований, а также делается акцент на усилении способности альянса проводить совместные операции, с двумя постоянными командованиями объединенных сил (КОС), штаб-квартирой многонациональных объединенных оперативных сил (МООС) и шестью командованиями объединенных компонентов сил (КОКС).

С операциями по всему региону, охватываемому НАТО, сейчас под единым командованием базирующегося в Европе американского командующего и с СКТ, остающимся в Норфолке (с командующим, являющимся также главой единого командования США) новая структура командования, кажется, разрабатывается для укрепления трансатлантических отношений. Но стремление к реорганизации, которой добивается Вашингтон, разрабатывается для сокращения расходов на поддержание альянса с усилением его потенциала проводить операции вне европейского театра действий.

В определенной степени эти изменения исправляют несбалансированность в сделке НАТО путем признания того, что североамериканская безопасность является существенной для европейской безопасности. Америка, которая чувствует, что она подвергается риску у себя дома, не может эффективно быть бастионом, необходимым для европейской безопасности. В то же время отмена ВГК ОВС НАТО на Атлантике, поскольку оно переходит к одному оперативному командованию НАТО на американской территории, представляет собой нечто, что расширяет трансатлантическое разделение. К этому добавляется то, что Соединенные Штаты также меняют свою национальную структуру командования, чтобы отразить возросшую значимость обороны Отечества. В апреле 2001 года США учредили Командование в зоне Северной Америки (КЗСА). Впервые это будет американское единое командование по Северной Америке, включающее воздушно-космические, военно-морские силы и сухопутные войска, с дальнейшими обязательствами поддерживать американские гражданские власти в случае чрезвычайных обстоятельств. Область ответственности КЗСА включает континентальные Соединенные Штаты, Канаду, Мексику и определенные части Карибского бассейна. Его границы по морю распространяются на пять километров от Североамериканского побережья. На командующего КЗСА также возлагаются функции главнокомандующего (ГК) САКАО, и двусторонний характер этого командования в настоящее время сохраняется.¹⁵

¹⁵ Philippe Lagassé, “Northern Command and the Evolution of Canada–U.S. Defence Relations,” *Canadian Military Journal* (весна 2003 г.).

Но само САКАО изменилось с американской стороны. Космическое командование США (ККСША), командующий которого также являлся главнокомандующим САКАО, упразднено и вместо этого объединено со Стратегическим командованием Соединенных Штатов (СКСША), на которое возложена ответственность за стратегические ядерные силы США. Кроме того, силы и средства противоракетного предупреждения и космического наблюдения ККСША, на которые САКАО основывается, также переходят к СКСША. Что более важно, администрация Буша серьезно рассматривает возможность развертывания системы обороны против баллистических ракет, которую, по понятным причинам, она хочет интегрировать в задачу предупреждения и оценки САКАО.

Все это ставит Канаду перед таким набором проблем, которые перед ней не стояли с самых первых дней окончания «холодной войны». Хотя этот сдвиг политики национальной безопасности США оставляет возможность обороны государства посредством применения силы за рубежом, впервые с момента своего становления супердержавой Соединенные Штаты предпринимают столь активные шаги с тем, чтобы заняться своей собственной прямой защитой в полном объеме. И вновь, Соединенные Штаты не могут позволить, чтобы Канада стала пассивом с точки зрения безопасности.¹⁶ Они предпочли бы, чтобы Канада внесла свой вклад в дело североамериканской безопасности, и ожидают от Канады этого. Однако, что иронично, учитывая мощь и технологический потенциал США, этому государству не обязательно требуется материальный вклад от Канады. Скорее то, что Вашингтон ищет – это ясное заявление со стороны Оттавы – что она со всей серьезностью относится к возросшей значимости того, что Соединенные Штаты в настоящее время придают континентальной безопасности отечества.

В настоящее время наиболее существенным что Канада может сделать, чтобы удостоверить США, что она разделяет ту же самую обеспокоенность в отношении безопасности, это согласиться на интеграцию Обороны против баллистических ракет в САКАО. Канадское правительство недавно заявило, что оно начнет переговоры с США по этому вопросу. Все-таки оно также повторило, что, хотя Канада может поддерживать Оборону против баллистических ракет, она все еще против «оснащения оружием космоса», которое произойдет, если системы, базированные в космосе, будут вести действительный перехват ракет. Существующие в настоящее время планы США распространяются только на наземные перехватчики, ни один из которых не требуется размещать в Канаде. Также не требуется, чтобы на канадской земле находились модернизированные радиолокационные станции, касающиеся запланированной системы. Но администрация Буша не исключает космический перехват в будущем. Таким образом, эти канадские оговорки, возможно, не будут приветствоваться в Вашингтоне, особенно, так как Канада сама не будет предоставлять – ее даже и не просили об этом – силы и средства или территорию для этих целей обороны против баллистических ракет.

¹⁶ Michel Fortmann and David Haglund, "Canada and the Issue of Homeland Security," *Canadian Military Journal* (весна 2002 г.).

Что более важно, учитывая консолидацию предупреждающих сил и средств ККСША в СКСША, любая нерешимость Канады в отношении обороны против баллистических ракет может с легкостью убедить администрацию Буша расформировать САКАО как двустороннее командование. Его задачи ракетного предупреждения и оценки нападения совместно с его функциями космического наблюдения могут быть переданы СКСША. Задачи противовоздушной обороны, в которой наличие канадской территории все еще имеет значение, обрели новую значимость после 11 сентября 2001 года и могут подпадать под КСЗ для сил США с договоренностями, заключенными с Канадой по противовоздушному сотрудничеству, схожими с договоренностями, существовавшими до САКАО в 1958 году. Это может упростить положение вещей для США путем помещения как противоракетного предупреждения, так и обороны против баллистических ракет только под командование США. Для Канады это было бы не только политически и символически важным сокращением в ее прямых звеньях в деятельности США по противоракетной и космической обороне, это не позволило бы Канаде иметь доступ к информации о потенциально ключевом компоненте в своей собственной обороне, таком как защита против баллистических ракет и, возможно, крылатых ракет.

Все же, хотя двусторонняя совместная работа по противоракетной и космической обороне может уменьшиться, создание КСЗ может тем не менее возвестить о расширении и формализации сотрудничества в других измерениях североамериканской обороны. Это потому, что у правительства Соединенных Штатов существует намерение передать аспекты как наземной, так, в особенности, военно-морской обороны отечества под крыло КСЗ. Например, Береговая охрана США будет играть важную роль в миссиях КСЗ. До этого в военно-морском сотрудничестве между этими двумя странами не было центральной организационной структуры. На Восточном побережье ВМС обеих стран работали в рамках ВГК ОВС НАТО на Атлантике, хотя на Западном побережье Канадские ВМС сотрудничали на неофициальной основе с Командованием Соединенных Штатов в зоне Тихого океана. В сочетании с упразднением со стороны НАТО ВГК ОВС НАТО на Атлантике и смещением ответственности за атлантическую безопасность к ВГК ОВС НАТО в Европе, это предполагает, что военно-морская безопасность США станет даже в еще большей степени исключительно деятельностью США, а от Канады в настоящее время требуется определить новую роль и отношения.¹⁷

Конечно, покажет время, какой будет окончательная архитектура безопасности отечества и обороны США. Все еще существует своего рода неопределенность и бюрократическое плутовство в правительстве в Вашингтоне. Тем не менее, канадское правительство отдает себе отчет, что создание КСЗ фундаментально меняет характер его связей в области безопасности с Соединенными Штатами. Так, эти две страны организовали двустороннюю группу планирования для выработки будущего всех аспектов сотрудничества с КСЗ. И здесь возникает давнишняя

¹⁷ См. Joel J. Sokolsky, *Sailing in Concert: The Politics and Strategy of Canada–U.S. Naval Interoperability*, Policy Choices 8 (Montreal: Institute for Research on Public Policy, апрель 2002 г.).

канадская дилемма. С одной стороны, Оттава не может позволить иметь структуру и план Соединенных Штатов по безопасности отечества без какого-либо вклада и участия со стороны Канады. С другой стороны, существует обеспокоенность, что слишком большая интеграция с КСЗ, командование только со стороны США могут легко привести к одному командованию по Северной Америке, в котором Канада, хотя и участвуя, будет иметь только ограниченное влияние, что, таким образом, вызывает опасения о канадском суверенитете.

Однако нужно отметить, что вслед за событиями 11 сентября другие, невоенные измерения североамериканской безопасности вышли на первый план. Это включает все от иммиграции и пограничного контроля до контртеррористической деятельности внутри страны. Действительно, эти вопросы, возможно, имеют большее отношение к прямой безопасности американского общества, чем к традиционным военным аспектам безопасности отечества. Они также более ярко выражены для Оттавы, учитывая, что озабоченность США по поводу способности Канады отслеживать потенциальных террористов, действующих на территории Канады, может повлиять на потоки канадского экспорта через границу. После подписания Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) в начале 1990-х годов более 85 процентов канадского экспорта в настоящее время идет в Соединенные Штаты. Канадское процветание, уровень жизни и базовое благосостояние ее жителей зависят от беспрепятственного доступа к более широкому североамериканскому рынку. Это и есть «национальная безопасность» по существу.

Неудивительно поэтому, что большинство канадских усилий в предоставлении Соединенным Штатам гарантии, а также более существенная часть возросших расходов на безопасность Канады после событий 11 сентября, были направлены за пределы военной сферы. Оттава согласилась пересмотреть свою иммиграционную политику и увеличить свой внутренний потенциал по контртерроризму. Кроме того, эти две страны стремились решить вопрос границ посредством программы «смарт-бордер», целью которой является поддержание свободного потока товаров, услуг и людей при одновременном решении вопросов безопасности США.

И все же, чтобы в дальнейшем частично решить канадскую дилемму в области обороны, нужно признать, что, насколько бы Оттава ни увеличивала свой политический и материальный вклад в дело североамериканской безопасности, этого не будет достаточно в мире после 11 сентября. Как стало ясно во время войны в Ираке, лакмусовой бумажкой, определяющей верность Вашингтону и согласие с интересами США в области национальной безопасности, является готовность поддерживать, желательно с помощью прямого военного вклада, зарубежные операции США. Поэтому, так как Канада в настоящее время сталкивается с возросшими требованиями в Северной Америке, она готовится послать свои плохо оснащенные и перегруженные задачами Канадские вооруженные силы обратно в Афганистан. И это даже несмотря на то, что более тысячи ее военнослужащих находятся в Боснии.

Заключение: полоса сужается

Между Венерой и Марсом – Земля-матушка, и для Канады в мире после 11 сентября, озабоченность по поводу глобальной безопасности действительно становится насущной проблемой. Тенденции, намечающиеся в НАТО и в политике безопасности США, в настоящее время дают канадским лидерам даже еще более узкое пространство для маневра, чем то, которое у них было во времена Киссинджера, что требует еще большей меры дипломатического и политического умения со стороны тех, кто принимает решения. Учитывая ограниченное пространство, внутри которого они должны оперировать в настоящее время, остается только наблюдать, насколько успешными будут прошлые подходы. Для эпохи после 11 сентября, после Второй войны в Персидском заливе попытка сохранить надлежащее место по обе стороны растущего трансатлантического разделения может привести в том, что Канада просто будет далее скатываться в бездну, не имея твердой опоры ни с той, ни с другой стороны в преследовании своих интересов национальной безопасности.

Международное право и применение вооруженной силы: *Jus Ad Bellum* (право на войну)

Михаэль Н. Шмитт*

До двадцатого века в международном праве не существовало точно выраженного запрета на применение силы. Однако легитимность вооруженного конфликта была предметом озабоченности с античных времен. Что более существенно, доктрина справедливой войны, на которую оказали существенное влияние работы Святого Августина и Святого Фомы Аквинского, характеризовала вооруженный конфликт в понятиях «правого» и «неправого», «моральности» и «аморальности». По Августину, писавшему в пятом веке до нашей эры, справедливыми войнами были те, в которых «мстили за обиды, когда нация или город, против которых должно быть направлено воинственное действие, не могли либо наказать злодеяния, совершенные его собственными гражданами, либо восстановить то, что было несправедливо захвачено у них».¹ Спустя 850 лет Фома Аквинский усовершенствовал этот стандарт, предложив три критерия, по которым следовало оценивать применение силы. Решение о применении вооруженных сил, для того чтобы оно было справедливым, должно приниматься сувереном, предназначаться для правого дела (т.е. другая сторона должна была совершить что-либо неверное), и воюющее государство или город должны были иметь «правильное намерение», особенно, что касается «торжества добра или избежания зла».²

С тринадцатого до семнадцатого веков писатели основывались на работах Августина и Фомы Аквинского, но продолжали рассматривать справедливую войну в ее теологическом контексте. К шестнадцатому веку, однако, классическая формулировка этой доктрины, подверглась сомнению. Типичным было знаменитое высказывание Макьявелли: «Справедлива та война, которая необходима».³

С окончанием религиозных войн и приходом современной национально-государственной системы, исторически отмеченной Вестфальским договором 1648 года, доктрина справедливой войны вышла из употребления. На смену этой доктрине пришел позитивизм - подход к нормам, основанным на практическом опыте государств (включая соглашения между ними). основополагающий принцип позитивизма – суверенитет - отвергал внешние, несогласованные ограничения по прерогативе государства в выборе инструментов международных сношений, включая войну, которую позитивизм рассматривал наиболее подходящей в достижении своих национальных интересов. Хотя позитивизм признавал, что государства должны исчерпать мирные средства до момента обращения к силе, но, как только мирные средства были исчерпаны, право применения силы было по существу неограниченным. Един-

* Михаэль Шмитт преподает международное право в Европейском центре по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия.

¹ St. Augustine, *Quaestiones in Heptateuchum*, Book VI, 10B.

² St. Thomas Aquinas, *Summa Theologica*, Book II, 40.

³ Niccolò Machiavelli, *The Prince*, в пер. George Bull (New York: Penguin, 1999), глава 3.

ственные исключения были связаны с ограничениями двусторонних договоров, в которых стороны соглашались не прибегать к разрешению разногласий при помощи силы.

К началу двадцатого века правовая обстановка стала меняться. Гагская конвенция мирного разрешения международных споров от 1899 и 1907 годов, например, предусматривала, что «в случае серьезных разногласий или конфликта, до обращения к оружию, государства, подписавшие конвенцию, соглашаются иметь возможность обращаться за помощью, насколько позволяют обстоятельства, в оказании добрых услуг или посредничества со стороны одного или более дружественных государств».⁴ В свете шокирующей резни Первой мировой войны Статья Версальского договора об учреждении Лиги наций от 1919 года ужесточила режим, регулирующий применение силы, требуя от сторон передавать решение споров в арбитраж, на юридическое разрешение или расследование со стороны Совета Лиги до начала обращения к войне.⁵

В Общем договоре об отказе от войны как инструмента национальной политики от 1928 года (известного как Пакт Келлога-Бриана) на государства, подписавшие договор, накладывалось даже более строгое ограничение. Действительно, нарушение Пакта сформировало основу для ряда разбирательств в Нюрнберге. Все же, несмотря на «признание ресурса войны негодным для решения международных споров и отказ от него как от инструмента национальной политики», Пакт, разрешавший войны самообороны, был ограничен конфликтами между государствами, подписавшими договор, и позволял применение силы согласно международной политике, в частности, политике Лиги наций.⁶

Вслед за Второй мировой войной стало ясным, что требуется какое-либо средство принуждения, чтобы какой-либо запрет на применение силы был действенным. Устав Организации Объединенных Наций, принятый в 1945 году, был направлен на восполнение этого пробела. Данный Устав остается краеугольным камнем в правовых рамках, регулирующих обращение к применению силы со стороны государств. В Статье 2(4) Устава формулируется запрет на применение силы: «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим

⁴ Hague Convention (I) for the Pacific Settlement of International Disputes (Гагская конвенция (I) по мирному разрешению международных споров), 29 июля 1899 г., 32 Stat. 1779, 1 Bevans 230, Article 2. См. также Hague Convention (II) for the Pacific Settlement of International Disputes (Гагская конвенция (II) по мирному разрешению международных споров), 18 октября 1907 г., 36 Stat. 2199, 1 Bevans 577.

⁵ Covenant of the League of Nations (Статья Версальского договора об учреждении Лиги Наций), 28 июня 1919 г., 225 Consolidated Treaty Series 188, Статья 2.

⁶ См. General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy (Kellogg–Briand Pact) (Общий договор об отказе от войны как инструмента национальной политики (Пакт Келлога-Бриана), 27 августа 1928, 46 Stat. 2343, TS No. 796, 94 LNTS 57.

образом, несовместимым с целями Объединенных Наций».⁷ Два аспекта такого запрета заслуживают отдельного комментария.

Во-первых, запрещается не только применение силы, но также и угроза ее применения. Что значит, и как это отмечено Международным Судом справедливости в его совещательном мнении «Легальность угрозы или использование ядерного оружия», угрозы применения законной силы остаются позволительными. Например, вполне можно использовать угрозу применения силы при самообороне; действительно, такие угрозы, вполне возможно, приведут к большей международной стабильности путем сдерживания агрессии. Этот момент особенно актуален в свете угроз США напасть на Ирак, угроз, которые были осуществлены США в марте 2003 года. Легальность угроз зависела не от действительного обладания Ираком оружием массового поражения или плохого обращения с его гражданами. Вместо этого, единственным, что давало бы угрозам легальный статус, является исключение к запрету, сформулированному в Статье 2(4), которое могло бы оправдать нападение США. Во-вторых, запрет распространяется на любую угрозу или применение силы (не просто захват территории или использование политического доминирования), несовместимые с целями Организации Объединенных Наций. Согласно Уставу, поддержание «международного мира и стабильности» является основной целью ООН.⁸ Учитывая ту щедрость, с которой Совет безопасности характеризовал ситуации как угрожающие международному миру, особенно за последнее десятилетие, запрещение, сформулированное в Статье 2(4), является почти всеохватывающим.

Имеется два четко выраженных исключения к Статье 2 (4) в тексте Устава. Первое состоит в разрешении применения силы со стороны Совета безопасности. Совет безопасности может предоставлять такие полномочия, когда он характеризует какую-либо ситуацию, согласно Статье 39, как «угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии». Обратите внимание, что не нужно, чтобы произошло действительное нарушение мира или акт агрессии; простая угроза – это все, что требуется.

То, что Совет может характеризовать ситуацию подобным образом по своему усмотрению, по существу снимает оковы. Начиная с окончания «холодной войны», Совет безопасности с завидной частотой осуществлял такое рассмотрение ситуации как угрозы. Например, до операций США против Ирака Совет обнаружил «несоответствие Ирака резолюциям Совета, а также распространение им оружия массового поражения и ракет дальнего радиуса действия».⁹ Менее политически обусловленными и поэтому более типичными были выводы Совета в апреле 2003 года о том, что «продолжающийся поток оружия и поставки боеприпасов в Сомали и через Сомали

⁷ Charter of the United Nations (Устав Организации Объединенных Наций), 26 июня 1945 г., Статья 2(4); доступно на сайте: <http://www.un.org/aboutun/charter/>.

⁸ там же, Статья 1(1).

⁹ Резолюция Совета Безопасности 1441, U.N. SCOR, 4644-е заседание, U.N. Doc. S/RES/1441 (2002); доступно на сайте: <http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>.

из источников, находящихся за пределами страны», несмотря на объявленное ООН эмбарго на поставки оружия, представляли угрозу.¹⁰

Как только ситуация соответствует порогу Статьи 39, Совет может решить обратиться к государствам-членам, согласно Статье 41, применить «меры, не связанные с применением вооруженных сил», такие как эмбарго. Если такие меры окажутся недейственными или если Совет безопасности сочтет, что они могут, скорее всего, быть неэффективными, то он может уполномочить применение силы в соответствии со Статьей 42.

Авторизация может быть предоставлена тремя способами. Все более распространенный способ – это выдача мандата коалиции доброй воли. Временные силы поддержки безопасности, на которые была возложена задача поддержания порядка в Кабуле и его окрестностях после операции «Прочная свобода», - один из недавних примеров такого подхода. Альтернативно Совет может выдать мандат какой-либо международной организации, такой, как получило НАТО в отношении своих продолжающихся операций в Боснии и Герцеговине (СФОР) и Косово (КФОР). И, наконец, Совет может дать разрешение на создание сил Объединенных Наций, таких как Миссия Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (УНАМСИЛ), созданная в 1999 году.

Операции, проводимые за пределами этих рамок, являются политически рискованными. Неспособность НАТО обеспечить себя мандатом ООН до нападения на Союзную Республику Югославию (сейчас Сербию и Черногорию) в 1999 году вызвала существенное осуждение. Подобным же образом, решение США напасть на Ирак с малочисленной коалицией поддержки в 2003 году, несмотря на возражение многих в Совете безопасности, остается источником больших споров.

Вторым исключением к запрету Устава ООН на применение силы является самооборона. В Статье 51 предусматривается, что Устав ни в коей мере не затрагивает «неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена Организации Объединенных Наций». Это право подпадает под три критерия, вытекающих из дела о судне «Каролина», относящегося к девятнадцатому веку. Этот случай произошел в 1837 году, когда британские силы вторглись на территорию Соединенных Штатов для попытки подавления канадских повстанцев, действовавших с территории Соединенных Штатов. В ходе этого набега судно «Каролина», которое использовалось для поддержки повстанческих сил, подожгли и затем сбросили с Ниагарского водопада.

В последующем обмене дипломатическими нотами между американцами и британцами Государственный секретарь Дэниел Вебстер записал то, что стало принятым стандартом для использования силы при самообороне: «необходимость самообороны, срочной, неодолимой, не оставляющей выбора в средствах и времени на обдумывание». Сегодня это переросло в требование, чтобы акты самообороны

¹⁰ Резолюция Совета Безопасности 1474, U.N. SCOR, 4737-е заседание, U.N. Doc. S/RES/1474 (2003); доступно на сайте://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions03.html.

были необходимы, пропорциональны и безотлагательны. Трибунал в Нюрнберге принял этот стандарт, точно так же его принял и Международный Суд.¹¹

Необходимость требует, чтобы оборонительное реагирование с применением силы было последним обращением – чтобы сначала были исчерпаны мирные средства разрешения. Когда какое-либо государство подвергается нападению, необходимость применения силы или реагирование при помощи силы является очевидной. Но когда имеешь дело с угрозами миру, наличие несиловых вариантов, таких как дипломатические или экономические санкции, является намного более сложным вопросом. Учитывая общую презумпцию международного права против легальности использования силы (Устав признает только два исключения), должен быть высокий уровень уверенности, что такая угроза пойдет на благо и что действительные варианты были исчерпаны до начала применения оборонительной силы перед лицом простой угрозы. Претензии, что сила не была юридически необходимой, потому что Совет безопасности до сих пор рассматривал этот вопрос, лежат в основе большинства критических замечаний против нападений коалиции 2003 года на Ирак.

Пропорциональность – это второе условие оборонительного применения силы. Этот принцип зачастую неправильно истолковывается как требующий, чтобы государство реагировало на какое-либо нападение только с приблизительно той же степенью применения силы, которая была применена против него. На практике это предположение является абсурдным. Оно может или оставить государство в результате незащищенным, так как более весомая сила нужна для того, чтобы отразить нападение, или оправдывать комиссию излишков со стороны государства, когда будут достаточна меньшая степень силы, чем та, которая была использована против него. Вместо этого, пропорциональная сила правильно определена как то количество силы, которое необходимо для отражения нападения. Подобное формулирование отражает двойные цели, позволяющие государствам эффективно оборонять себя и в то же время ограничивающие степень насилия, которому подвергается международное сообщество.

Третьим требованием, взятым из языка Вебстера о «мгновенном» и «не оставляющем времени на раздумывание» характере, является неминуемость, критерий, актуальный только в случае нападений, еще не начатых. Это требование направлено на задержку обращения к силе до самого последнего момента, таким образом, предоставляя лучшую возможность для осуществления мирных вариантов.

В прошлые десятилетия этот стандарт трактовался ограничительно.¹² Однако ограничительное чтение больше не имеет смысла, учитывая приход методов и средств ведения войны, которые могут иметь разрушительные последствия и без того, чтобы, по словам Вебстера, не оставить никакого времени на обдумывание. Примеры включают нападения террористов, которые вышли из тени без предупре-

¹¹ Международный Военный Трибунал (Нюрнберг), “Judgment and Sentences,” *American Journal of International Law* 41 (1947); “Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua,” *International Court of Justice Reports* (1986), par. 176; “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,” *Advisory Opinion No. 95, International Court of Justice Reports* (1996), par. 41.

¹² Oscar Schacter, “The Right of States to Use Armed Force,” *Michigan Law Review* 82 (1984): 1634–35.

ждения, чтобы нанести удар непосредственно по гражданскому населению, как это произошло 11 сентября 2001 года, и использование оружия массового поражения. В таких обстоятельствах уравнивание презумпции международного сообщества против использования силы и права государств на эффективную оборону неизбежно приводит к стандарту, который разрешает государствам реагировать оборонительным образом на неминуемую атаку «во время последнего окна возможности». Это «окно» может закрыться задолго до того, как произойдет нападение, например, до того, как оружие массового поражения может быть передано террористическим группам, намеревающимся использовать его. Однако это «ненапряженное» применение стандарта неминуемости в контексте конфликта двадцать первого века должно сопровождаться высокой степенью уверенности, что нападение действительно произойдет.

Хотя мандаты Совета безопасности и оборонительные операции исчерпывают текстуальные исключения к запрету, сформулированному в Статье 2(4), на угрозу или применение силы, иногда предлагаются два исключения, не входящие в Устав. Первое – это применение силы, чтобы осуществить право на самоопределение, которое четко сформулировано в многочисленных документах, в особенности в Международном пакте по гражданским и политическим правам от 1966 года («все люди» имеют право определять свой политический статус и свободно следовать своему экономическому, социальному и культурному развитию» - Статья 1). В традиционной трактовке принцип самоопределения распространялся только на вопрос деколонизации. Сегодня у этого принципа более широкое применение, но большинство ученых согласно, что он обычно не включает право насильственного отделения. Возможное исключение, основанное на государственной практике, заявлениях ООН и комментариях ученых, может существовать при грубом попрании прав человека. Все же, как продемонстрировали случаи Косово и Чечни, даже в таких ситуациях международное сообщество остается нерешительным, чтобы принять принцип, который позволяет проведение вооруженных действий.

Гуманитарная интервенция – второе возможное исключение, выходящее за положения Устава. Такие гуманитарные усилия, совершаемые согласно мандату Совета безопасности, как это было в Сомали в 1992 году (УНИТАФ и позднее УНОСОМ II), являются, бесспорно, легальными. Действительно, неспособность Объединенных Наций вмешаться, когда в Руанде в 1994 году возник геноцид, вызвала повсеместное осуждение.¹³ Только тогда, когда интервенция происходит без одобрения Совета, ее легальность становится предметом спора.

В некоторых случаях Организация Объединенных Наций давала одобрение на проведение гуманитарных операций *ex post facto* (задним числом). Например, в 1991 году в Президентском заявлении в Совете безопасности ООН государства-члены Экономического сообщества западноафриканских государств - ЭКОВАС (которые, с военной точки зрения, связаны с Группой наблюдателей ЭКОВАС - ЭКОМОГ)

¹³ См. Ingvar Carlsson, Han Sung-Joo, and M. Kupolati, Report of the Independent Inquiry into United Nations Actions during the 1994 Rwanda Genocide, 15 декабря 1999 г.

«были удостоены похвалы» за их интервенцию в Либерию в 1990 году. Подобным же образом интервенции ЭКОМОГ в Сьерра-Леоне, последовавшие за свержением в 1997 году президента Каббы, получили запоздалую похвалу Совета. Можно полагать, что такие операции просигнализировали о молчаливом согласии международного сообщества на гуманитарные интервенции в ответ на гуманитарные кризисы, по крайней мере, когда вмешательство осуществляла какая-либо региональная организация.

Кризис в Косово опробовал эту перспективу. В отличие от африканских случаев, НАТО вторглось в Союзную Республику Югославию, несмотря на сопротивление со стороны двух ключевых членов Совета безопасности – Китая и России. Ряд других государств также выразил озабоченность относительно легальности Операции союзнических сил, то же самое сделала и значительная часть неправительственных организаций и научных сообществ. Глубоко различающиеся решения были выдвинуты в процессе вскрывающего противоречия случая Косово и сравнения его с прежними интервенциями, на которые «не было выдано мандата». Несмотря на различия, ясно, что в оценке будущих операций международное сообщество будет рассматривать такие факторы, как масштаб нарушений прав человека, исчерпание мирных альтернатив в разрешении кризиса, мотивация того, кто проводит вмешательство, степень международного участия в операции, а также степень и источник противодействия интервенции. Тем не менее, международная реакция на Операцию союзнических сил ясно подтвердила отсутствие какой-либо определенной нормы, разрешающей вооруженное вмешательство, даже в отклик на значительное гуманитарное страдание.

Предлагался ряд других оснований для применения силы, особенно с момента исчезновения двухполярности, которая сдерживала применение силы во время «холодной войны», такие как контртерроризм, попытки бороться против разработки и распространения ОМП, изменение режима и упреждение. Как независимые основания, они практически все в лучшем случае сводились к *lex ferenda* (желательной норме). Однако некоторые из них могли бы подпадать под рамки существующего *jus ad bellum*.

Что более важно, контртеррористические операции наиболее четко основываются на законе самообороны. Действительно, международное сообщество почти повсеместно поддерживало операции США и коалиции, начатые против «Аль-Каиды» и «Талибана» в октябре 2001 года. Сегодня уже перестало быть вопросом то, что Статья 51 Устава распространяется на нападения, проводимые негосударственными действующими субъектами, в частности, террористами.

Недавняя государственная практика в значительной степени оформила современное понимание самообороны. Что касается требования неминуемости, то при таком понимании будет продемонстрирована приемлемость рассмотрения ряда террористических актов как единой, продолжающейся кампании таким образом, что неминуемость перестает быть актуальной, как только предпринимается первоначальное нападение. Другими словами, если какая-либо террористическая группа наносит удар силой, значительной для того, чтобы представлять собой «вооруженное нападение» в соответствии со Статьей 51, государство-жертва может реагировать путем примене-

ния вооруженных сил для самообороны до тех пор, пока такая группа не перестанет представлять серьезный риск следующих нападений. Международная поддержка операции «Прочная свобода» в Афганистане также показывает, что необходимость ситуации не требует, чтобы реагирование на терроризм выполнялось только в сфере правопорядка. Если правопорядок не может с точностью доказать свою эффективность в отражении будущих нападений, тогда легально «необходимо» довести реагирование до уровня применения вооруженных сил.

Более того, полное отсутствие какого-либо осуждения нападений сил коалиции непосредственно на «Талибан» - де-факто правительство Афганистана – во время операции «Прочная свобода» демонстрирует, что терпимость международного сообщества в отношении государственной поддержки терроризма существенным образом снижается. Хотя удары могли не соответствовать *jus ad bellum* перед 11 сентября в отношении силового реагирования на государственную поддержку терроризма, этот стандарт развился в прогрессивно разрешительное направление. В частности, международный закон сейчас позволяет одному государству переходить границы другого государства с ограниченной целью борьбы с террористами, когда государство, в котором базируются террористы, не прекращает или не может прекратить использование террористами его территории.

Существование оружия массового поражения также утверждается как оправдание для использования силы против тех, кто им обладает. В многочисленных случаях Соединенные Штаты и Великобритания выдвигают разработку и обладание Ираком ОМП как одно из правовых оправдывающих обстоятельств для операции «Иракская свобода», их совместного нападения на Ирак.¹⁴ Вопрос ОМП также играет существенную роль в политических заявлениях США, включая Национальную стратегию борьбы с терроризмом, четко изложенную администрацией Буша в 2003 году.

Если операции, направленные против ОМП, согласуются с упомянутыми выше требованиями самообороны, то они нормативно правильны. В частности, должна существовать высокая степень уверенности, что такое оружие будет использоваться против государства, борющегося с ним, и операции против ОМП могут происходить только во время последнего реального «окна возможностей» по предотвращению нападения. Операции, направленные против умозрительной угрозы или тех, кто игнорирует жизнеспособные мирные альтернативы для разрешения угрозы, являются нелегальными. С другой стороны, последнее «окно возможностей» в предотвращении использования ОМП может закрыться задолго до того, когда намеченное использование должно было иметь место, особенно если осуществляется передача оружия какой-либо террористической группе.

Другая независимая основа, порой предлагаемая для применения силы, - смена режима. Смена режима может произойти как следствие какого-либо другого законного способа применения силы, такого как самооборона или, возможно, гума-

¹⁴ Authorization for the Use of Military Force Against Iraq, Resolution of 2002 (Разрешение на применение военной силы против Ирака, Резолюция 2002 года), Pub. L. No. 107-243, 116 Stat. 1498, 1499, 1501.

нитарная интервенция, и, если так происходит, то применение силы является легальным. Однако сама смена режима в отдельности как оправдание для применения силы не имеет основы в международном праве, кроме случаев, когда смена режима проводится с четко сформулированного разрешения Совета безопасности. Некоторые комментаторы заявляют, что сюда может подходить и силовое изменение режима для продвижения демократии.¹⁵ Это заявление практически не находит поддержки в государственной практике. «Демократия, внедряемая силой», - является легальной только в том случае, когда Совет безопасности предоставляет мандат на это, как это было в 1994 году в отношении возвращения демократически избранного президента Гаити Жана-Бертрана Аристида для управления Гаити после произошедшего там военного переворота.

И, наконец, в Стратегии национальной безопасности США, опубликованной в 2002 году, излагается стратегия упреждения, которая вызвала большие споры и критику. В частности, в ней делается следующее заявление:

Мы должны адаптировать концепцию неизбежной угрозы к возможностям и целям сегодняшних противников. Государства-изгои и террористы не стремятся напасть на нас, используя обычные средства. Они знают, что такие нападения потерпели бы неудачу. Вместо этого они рассчитывают на совершение террористических актов и, потенциально, на использование оружия массового поражения – оружия, которое может быть с легкостью спрятано, тайно доставлено и применено без предупреждения ...

Соединенные Штаты долгое время следовали тактике упреждающих действий в противодействии существенной угрозе своей национальной безопасности. Чем больше угроза, тем больше риск бездействия – и тем более неизбежны действия предупреждающего характера для защиты себя, даже если нет уверенности в том, когда и в каком месте произойдет нападение врага. Для предупреждения и прототвращения таких враждебных действий наших противников Соединенные Штаты, если в этом возникнет необходимость, будут действовать упреждающе.¹⁶

Критики утверждали, что упреждающая стратегия не соответствует ни критерию необходимости, потому что все средства сдерживания угрозы не будут исчерпаны, ни тому, что требует неизбежности, потому что упреждение может произойти до того, как угроза будет «срочной, неодолимой, не оставляющей выбора в средствах и времени на обдумывание». В действительности эта стратегия не является ни исключительно согласующейся с законом о самообороне, ни противоречащей ему. Некоторые упреждающие действия могут быть преждевременными, хотя другие могут произойти во время последнего «окна возможности» в предотвращении нападения и

¹⁵ Thomas Wingfield, "Taking Aim at Regime Elites: Assassination, Tyrannicide, and the Clancy Doctrine," *Maryland Journal of International Law and Trade* 22 (1999).

¹⁶ "The National Security Strategy of the United States of America," (Стратегия национальной безопасности Соединенных Штатов Америки), сентябрь 2002 г., 15–16; доступно на сайте: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

когда ситуацию можно взять под контроль только с применением силы. Другими словами, критицизм должен распространяться не на уровень самой стратегии, а, скорее, на такое ее применение, которое не согласуется с существующим международным законодательством.

В итоге, хотя сообщения о кончине *jus ad bellum* явно преувеличены, последнее десятилетие стало свидетелем динамичного развития в нормативной архитектуре, регулирующей применение силы.¹⁷ Должно ожидать дальнейшее прогрессивное развитие нормативной архитектуры, в особенности, учитывая тот факт, что угрозы глобальной безопасности – в первую очередь, терроризм, оружие массового поражения и кибервойна – сами развиваются. Тем не менее, базовые параметры *jus ad bellum* показали себя в достаточной мере гибкими для того, чтобы приспособиться к контексту безопасности сегодняшнего времени. Вероятно, они останутся таковыми в предсказуемом будущем.

¹⁷ См. Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed,” *Foreign Affairs* 82:3 (май/июнь 2003 г.): 16–35.

СЕАП/ПРМ как инструмент борьбы с глобальным терроризмом

Мишель Хесс*

Не существует структуры многосторонней безопасности, чей мандат не подвергся бы пересмотру – и во многих случаях фундаментальному переопределению – вследствие событий 11 сентября 2001 года.¹ Поиск эффективного реагирования на многостороннем уровне на глобальные террористические сети и структуры организованной преступности, поддерживающие эти сети, отобразил повсеместные национальные меры и двусторонние усилия, предпринимаемые для укрепления безопасности отечества. Несмотря на то, что в академических кругах модно ссылаться на размытость различия между национальной и международной безопасностью, размеры и характер террористических нападений предоставили наиболее убедительный аргумент в пользу объединения и активизации координации работы между внутренней разведкой, внешней политикой и оборонной политикой.

Инициирование действия Статьи V Североатлантического договора было самым скорым многосторонним реагированием на террористические нападения на Соединенные Штаты, руководимые и вдохновляемые сетью «Аль-Каида». 12 сентября 2001 года Совет Евроатлантического партнерства (СЕАП) принял пакет мер, направленных на борьбу с бедствием терроризма. В течение недели после террористических атак более тридцати стран предложили Соединенным Штатам помощь в ликвидации бедствия через Евроатлантический координационный центр по ликвидации бедствий. К декабрю 2001 года СЕАП принял новый План действий СЕАП на 2002-2004 годы, основанный на новаторском подходе в противодействии терроризму и предложенный в совместном финско-шведском документе, который дает «пищу для размышлений».² Год спустя на Пражском саммите государства-члены СЕАП одобрили План действий Партнерства против терроризма (ПДПТ), включающий практические механизмы и план действий, начиная от активизации консультаций, обмена информацией и повышенной готовности до борьбы с терроризмом, управления последствия-

* Д-р Мишель Хесс является начальником отдела Службы стратегического анализа и предупреждения Швейцарского федерального департамента юстиции и полиции, Берн. Ранее он работал менеджером Сети международных отношений и безопасности (СМОБ) Швейцарского федерального института технологии, Цюрих, и директором по науке в Школе международного обучения и изучения мира, Браттлборо, Вермонт (США).

¹ См., например, великолепную подборку документов в *Romanian Journal of International Affairs* 13:1–2 (2002), связанных с «Бухарестской декларацией ОБСЕ на уровне министров», Декларацией ОБСЕ на конференции в Бишкеке и вновь подкрепленной Декларацией Генеральной ассамблеи ООН о мерах по ликвидации терроризма от 1994 года и Конвенции по сдерживанию финансирования терроризма от 1999 года, а также Резолюцию Совета Безопасности ООН № 1373.

² Оригинальный текст документа «Партнерство-2002 и за его пределами», подготовленный Швецией и Финляндией, см. <http://www.utrikes.regeringen.se>.

ми (планирования действий гражданских органов в чрезвычайной обстановке) и технической помощью (фонды доверия, наставнические программы).³

Меры Плана действий по борьбе с терроризмом до сегодняшнего дня поддерживались рядом осязаемых операций и событий, среди которых можно отметить семинары СЕАП/ПРМ по борьбе с терроризмом, проходившие в Варшаве, Ереване и Баку. Я принимал участие в работе этих семинаров и предположил бы, что сейчас настало время по-новому взглянуть на рамки «Партнерства ради мира» (ПРМ) по тем же направлениям работы, как это было в случае с альянсом в начале 1990-х годов.⁴ Частичный ответ, возможно, уже дает ПДПТ, все же чрезвычайно важно осмотреть критическим взглядом недавние события, составить инвентаризацию того, что было выполнено, и определить основные направления и варианты имеющегося политического курса, выходящие за рамки того, чтобы кое-как довести дело до конца. В заключении этой работы дается рекомендация в отношении степени, в которой рамки СЕАП/ПРМ могут и должны продолжать использоваться как значимый и жизнеспособный инструмент для содействия обеспечения евроатлантической безопасности в эпоху асимметричных угроз.

Гибкость, прагматизм, всеобъемлющий характер

С введением базового документа ПРМ в январе 1994 года, Североатлантический Совет разрешил свою достаточно смущающую дилемму неспособности предложить странам Центральной и Восточной Европы полное членство в договоре.⁵ Совет мало что знал тогда о том, что инструмент, первоначально воспринимавшийся «правом на выход», станет наиболее активной, разносторонней и гибкой структурой сотрудничества Альянса. Участие ПРМ подстраивалось на двустороннем уровне к специфическим интересам стран и потребностям, отвечающим *ex post facto* измененным геополитическим реалиям, во многом теми же способами, как альянс мог бы реагировать на терроризм посредством ПДПТ через десять лет. Однако он также прогрессивно ввел резкие изменения в программе безопасности альянса. Этот сдвиг был наиболее ярко продемонстрирован с введением принципа прозрачности в

³ Оригинальные тексты Плана действий Партнерства против терроризма (ПДПТ, 22 ноября 2002 года) и План действий СЕАП 2002-2004 (7 декабря 2001 года) см. Соответственно <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm> и <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-165e.htm>. Основные главы ПДПТ включают: активизацию консультаций и обмен информацией; повышение готовности для борьбы с терроризмом; препятствование поддержке террористических групп; улучшение способности в помощи управления последствиями; и помощь, оказываемую в усилиях партнеров против терроризма. План действий включает – в Разделе II, работу с долгосрочной программой по консультациям и сотрудничеству – субстанциональный элемент по международной борьбе против терроризма.

⁴ См., например, Ronald Asmus, и др., “Building a New NATO,” *Foreign Affairs* (сентябрь/октябрь 1993 г.); Ole Diehl, “Opening NATO to Eastern Europe,” *World Today* 49:2 (декабрь 1993 г.); Charles Glaser, “Why NATO Is Still Best,” *International Security* 18:1 (лето 1993 г.); Jeffrey Simon, “Does Eastern Europe Belong in NATO?” *Orbis* 37:1 (зима 1993 г.).

⁵ См. оригинальную версию этого текста в онлайн-библиотеке НАТО на сайте: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110b.htm>.

процессах оборонного планирования и составления бюджета и в Процессе планирования и анализа в рамках ПРМ (ППА).

Хотя ПРМ кажется по номинальной стоимости чем-то субоптимальным, юридически не обязательным «залом ожидания», было введено укрепленное и более оперативное ПРМ – с развитием практических областей сотрудничества и программ индивидуального партнерства – как один из наиболее успешных инструментов построения способности, доверия и построения безопасности, который был у Евроатлантического региона в ближайшей памяти. С ликвидацией Варшавского договора, по-видимому, подорвавшей *raison d'être* (смысл существования) альянса, замечание, что НАТО должно «выйти за пределы области и деятельности», представляло собой удобную метафору. ПРМ было практическим решением по потребности выйти «за пределы области» политически без необходимости адресации неразрешенных правовых вопросов. ПРМ подтвердило продолжающее существование альянса, который всегда покоился на двух основах – как военной, так и политической – и который был, если говорить коротко, сообществом ценностей. НАТО ушло «из области» с военной точки зрения пару лет тому назад, но более прямым путем, чем это предполагалось первоначально. Войны в бывшей Югославии привели НАТО на порог интервенции в период 1995-1999 годы. Кроме того, военная интервенция по гуманитарным целям без мандата ООН была объявлена как необходимой, так и оправданной. НАТО поняло, что основные угрозы европейской стабильности и безопасности начались там, где закончилось территориально-пограничное определение правовой применимости положений Статьи V Альянса. Следовательно, ключевые вопросы, которые вскоре возникли, были намного более сложными и чреватými серьезными последствиями: какая «область», какая «Европа» и какой «бизнес»?

В этот период первых военных интервенций НАТО за пределами территории, определенной договором, в Юго-Восточной Европе ПРМ действовало как основной механизм военной поддержки и политического участия и стабилизации в районах, примыкающих к бывшей Югославии. Этот субъект изменения и средство построения возможностей в конечном счете помог этим странам представить жизнеспособное кандидатство на членство в НАТО в двух последующих раундах. Однако политическая полнота действий НАТО через ПРМ за пределами Черного и Каспийского морей также предусматривала широкий спектр индивидуально подогнанного участия и консультирования, которые могли в конечном счете (и непреднамеренно) подготовить дипломатическую и политическую почву для военного участия НАТО за пределами Евразии в глобальной борьбе против терроризма.

Сейчас, когда страны Плана действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ) находятся на пути к присоединению к альянсу как полноправные члены договора вслед за Пражским саммитом, ПРМ предпринимает фундаментальное переопределение в двух стратегических направлениях. Что касается членства, большая разнородность между оставшимися пятью нейтральными и технологически высокоразвитыми западноевропейскими странами и пятью центральноазиатскими странами, тремя кавказскими странами, тремя восточноевропейскими странами и тремя странами Юго-Восточной Европы окажет воздействие как на содержание, так и на процесс

Партнерства. Выполнение стремлений ПДПЧ означает, что «недостающее звено» политических и экономических участников ПРМ средних возможностей будет представлять существенную программную проблему для оставшихся партнеров. Что касается фундаментальной цели партнерства, корректировка и рационализация основных документов, процедур и видов деятельности стали существенными, особенно в свете изменившегося управления кризисами и объема контртеррористических нужд. Установление практических оперативных связей между таким широким спектром партнеров будет ключевым моментом для необходимого продолжения деятельности ПРМ.

Требования и необходимые инструменты

Со вторым раундом активного расширения НАТО, предпринятого на Пражском саммите, и с предшествующими сигналами по дальнейшим действиям, выработанным в Оберammerгау и Рейкьявике, можно сделать вывод, что ПРМ может иссякнуть, не оставив какого-либо значительного вакуума за собой, выполнив свою основную задачу: военно-техническую и политико-дипломатическую подготовку стран ПДПЧ к полному членству в НАТО. Существуют три отчетливых причины, почему ПРМ определенно *не* ушло со сцены, а, скорее, приобрело новую прагматическую цель и оперативное присутствие, свидетельствующее о его многосторонности в качестве инструмента политики в сфере безопасности.

Во-первых, Пражский саммит ясно показал, что альянс будет впредь оперировать поистине глобальным потенциалом военного проецирования, как это выявила война в Ираке, подготовкой к гарантированию безопасной обстановки в Кабуле и поддержкой американских и британских войск в оккупированном Ираке. Приняв на себя руководство Международными силами поддержки безопасности (ИСАФ) в Афганистане, НАТО на самом деле не только вышло «за пределы зоны действия» политически, но также впервые вмешалось военными методами за пределы Евроатлантического региона, в том виде, как он был определен членами ПРМ. Румыния и Болгария являются стратегически ключевыми странами, предоставляя права на размещение, авиабазы, воздушное пространство и береговые права на побережье Черного моря. Совместно с вариантами, предоставленными Польшей и Венгрией, НАТО сейчас может изучить новое развертывание и концепции расположения войск, которые продвигают периметр геополитической сферы влияния Европы к Центральной Азии и Ближнему Востоку. С военной и политической точек зрения, «новая Европа», выходящая из ПРМ, играет поэтому новаторскую роль, которая идет намного дальше, чем оказание поддержки, предоставляемой для интервенции США в Ирак.

Поворотным пунктом первого и второго раундов расширения, однако, была расширенная политическая роль, которую альянс мог также сыграть. Эта роль была следствием геополитической экспансии законного применения статей об оказании автоматической военной помощи бывшим странам ПРМ, которые, несмотря на значительные улучшения в способности к взаимодействию, все еще не выполнили всех требований по договору. Скорее, строительство возможностей, а не правовая

обусловленность, является прагматическим подходом, который НАТО приняло как пройденный урок в Праге непосредственно из преобладающе позитивного опыта ПРМ. Эти события значительно подтвердили жизнеспособность двунаправленной стратегии, в которой ПРМ могло продолжать играть существенную роль, прекрасно согласующуюся с традицией НАТО: обеспечение оперативного военного развертывания там, где это потребуется, в соответствии с тем, как это определено Североатлантическим Советом (на саммите в Мадриде), и политическое консультирование, а также обмен информацией с теми, с кем страны ПРМ не находятся в одной упряжке в членство в НАТО.⁶ В первом случае ПРМ оставляет только консультативные рамки, особенно, для развертывания в районах, из которых исходят асимметричные угрозы, терроризм и распространение оружия массового поражения. Во втором случае в настоящее время не существует альтернативной политики в области безопасности, связанной с пятью центральноазиатскими и тремя кавказскими странами, которые находятся на оперативном передовом крае в борьбе с глобальным терроризмом.

Во-вторых, целесообразно вспомнить, что без установленных каналов ПРМ, связывающих альянс со странами-партнерами из Центральной Азии и Южного Кавказа, международное реагирование против глобального терроризма не достигло бы того уровня оперативности и эффективности, каким он был вслед за событиями 11 сентября. Международной коалиции в этих регионах были предоставлены территории и средства; в некоторых случаях были предоставлены полностью подготовленные базы и права на размещение. В отсутствие какого-либо другого механизма для легального участия, ясно, что единственно осуществимым вариантом альянса в отношении к чувствительным в геостратегическом плане регионам Южного Кавказа и Центральной Азии остается процесс ПРМ. Выполнив работу по стабилизации Центральной и Юго-Восточной Европы в 1990-х годах, ПРМ не только было переопределено, чтобы работать над конкретными обстоятельствами и требованиями остающихся стран ПРМ, но также, чтобы противостоять новым асимметричным угрозам безопасности внутри возможностей, представленных форматом и механизмами СЕАП/ПРМ. Без процесса и сети оперативных контактов ПРМ, дальнейшее улучшение оперативной совместимости и приграничного управления, а также сотрудничества в противодействии терроризму, в целом, было бы просто невыполнимым.

⁶ Дискуссия о том, кто находится на пути к членству, а кто нет, конечно же, является спорной. Для простоты, можно полагать, что группа ГУУАМ (Грузия, Узбекистан, Украина, Азербайджан, Молдова) более склонна к сближению с НАТО, чем стороны, подписавшие Договор о коллективной безопасности в Душанбе, Таджикистан, 28 апреля 2003 года (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Россия), который формально раскалывает Содружество Независимых Государств (СНГ) на пронаатовский и пророссийский лагеря. Из стран СНГ только Грузия и Азербайджан сделали открытые заявления и предприняли действия в отношении вопроса по членству в НАТО. Ни одна из нейтральных европейских стран (Швейцария, Швеция, Австрия, Ирландия, Финляндия) не хочет вступать в НАТО. Имеется умеренный шанс, что Босния и Герцеговина и Сербия и Черногория вступят в процесс СЕАП/ПРМ вскоре после преодоления определенных нерешенных вопросов.

Третью причину продолжающейся жизнеспособности этого процесса можно обнаружить в самих усилиях, предпринимаемых остающимися партнерами, для сохранения актуальности и деятельности СЕАП/ПРМ через полный спектр мер соответствия ПДПТ и Плану действий СЕАП.⁷ В особенности, для некоторых нейтральных западноевропейских стран СЕАП/ПРМ является одной из немногих рамок работы по безопасности на основе сотрудничества, в которых они могут участвовать на основе *à la carte* (на заказ). Поэтому в их собственных национальных интересах продолжать сохранять активную роль, даже хотя ПРМ явно не будет больше включать в свой состав страны-партнеры, которые в целом находятся на том же самом уровне приоритетности во внешней политике и политике безопасности, как это были страны ПДПЧ из Центральной и Восточной Европы. Ценное сотрудничество, осуществляемое нейтральными партнерами, вполне может переместить свой акцент в контекст усилий выполнения ПДПТ, но оно будет продолжать оставаться актуальными для стран ПДПЧ, у которых будет доступ к более важным программам, открытым специально для государств-членов НАТО.

Хотя, вслед за первоначальным толчком, многое будет зависеть от степени, в которой западноевропейские страны ПРМ захотят предпринять честную попытку вовлечения кавказских и центральноазиатских партнеров в этот процесс, а также перенаправления и сосредоточения имеющихся ресурсов на более ограниченном спектре партнерства без моментально видимых выгод. В то же самое время многое будет зависеть от политической воли кавказских и центральноазиатских партнеров активизировать свою приверженность деятельному участию в процессе ПРМ и воспользоваться возможностями, предоставляемыми форматом СЕАП/ПРМ. Ряд внутренних, региональных и геополитических проблем вполне может затруднять участие на уровне интенсивности действий, аналогичных тем, которые проводились в конце 1990-х годов с партнерами из Центральной и Восточной Европы. До тех пор, пока ПРМ не воспринимается как нацеленное против российских региональных интересов – всеми заинтересованными сторонами, – нет причин приписывать *quid pro quo* (что-то за что-то) ни членству в Душанбинском договоре о коллективной безопасности, ни ускорению усилий ПРМ. Например, активное участие Армении (совместные учения ПРМ «Лучшее совместное усилие-2003») и Таджикистана (рабочая программа Партнерства) в ПРМ являются показательными примерами того, что эти два мероприятия не являются взаимно исключаящими.

Эти три фактора могут в значительной степени объяснить тот импульс, который ПРМ приобрело в свете глобальной борьбы с терроризмом. Этот импульс наиболее ярко запечатлен в трехнаправленной стратегии партнерства НАТО: программах индивидуального партнерства, регионального и функционального сотрудничества с ПДПТ. В отличие от формальных правовых договоренностей сравнительное

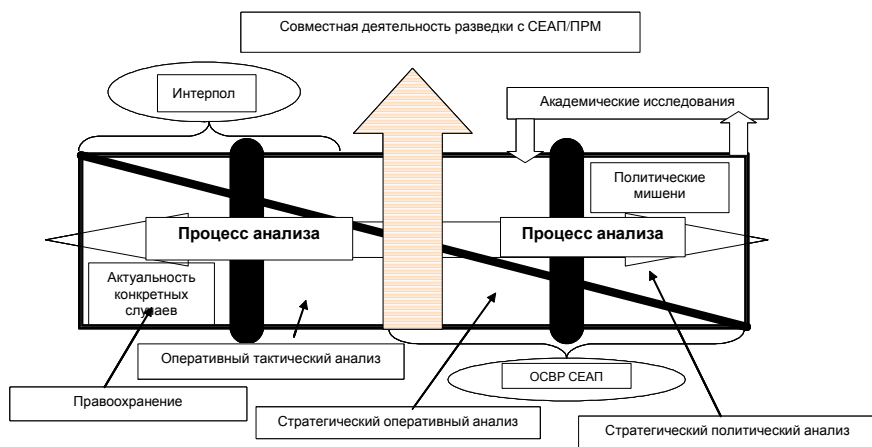
⁷ В случае Швейцарии эти виды вклада, связанные в ПДПТ, включают такие вопросы, как, например, пограничный контроль и управление, реформу сектора безопасности, финансирование терроризма, киберпреступность, информационную и компьютерную безопасность, военно-гражданское сотрудничество и планирование действий в чрезвычайных ситуациях в гражданской сфере.

преимущество ПРМ продолжает основываться на огромной гибкости, которую оно позволяло НАТО в определении специальных и совместных действий, подогнанных под специфические национальные и региональные обстоятельства страны-партнера, в содействии более активной региональной и функциональной работе, а также в развитии ПДПТ как инструмента, который, скорее, дополняет, а не копирует работу, проводимую другими организациями.

Сравнительная польза и недостатки

Любой анализ стержневых компетенций запутанным образом связан с честной оценкой ограничений и параметров. Что может СЕАП/ПРМ сделать против глобального терроризма, а чего не может? Во-первых, а также прежде всего, СЕАП/ПРМ не является международным полицейским инструментом сродни Интерполу, предназначенному для обмена секретной правоохранительной информацией между национальными разведывательными службами. Существуют другие, лучшие, более оперативные каналы обмена информацией, касающейся сетей террористов, экстремистских групп и организованной преступности. В то же время в таком случае открытый формат обменов СЕАП/ПРМ может подвергнуть опасности сами цели, которые они намереваются достигнуть. Положения плана действий, перечисленные в разделе 16.1 («Активизация консультаций и обмен информацией») ПДПТ, в особенности, отдел по связи разведывательного взаимодействия СЕАП/ПРМ (ОСРВ) не должны рассматриваться с точки зрения оперативного правопорядка. Здесь различие между оперативно-тактической и политико-стратегической разведкой существенно.

Самая актуальная и существенная информация обменивается на двусторонней основе или в очень четко определенных небольших параметрах структур (Средне-европейская конференция, Клуб Берна, Интерпол). Явным сравнительным преимуществом СЕАП/ПРМ в этой области является способность *свести воедино действующих субъектов гражданской разведки и военных действующих субъектов* для действий по обмену рассекреченной, но все еще конфиденциальной политико-стратегической информацией по полному спектру сценариев долгосрочных террористических угроз и их связи с организованной преступностью. Обмен таким типом национальной информации на многостороннем уровне является огромной пользой для всех гражданских и военных действующих субъектов, работающих в области безопасности отечества, и он смог бы также с пользой применять уникальные характеристики, представленные форматом СЕАП/ПРМ. Само собой разумеется, что асимметричные угрозы требуют совместного практического военно-гражданского реагирования; это именно та область, где СЕАП/ПРМ может включиться в дело для укрепления сотрудничества между военно-дипломатическими каналами ПРМ и другими государственными действующими субъектами, в особенности, между службами внутренней безопасности, правоохранительными органами и службами по чрезвычайным ситуациям.



Во-вторых, важным рабочим принципом в СЕАП/ПРМ является *самодифференциация*. Это та основа, на которой стало возможным полноценное участие разнообразного ряда государств-членов СЕАП, от Швейцарии до Туркменистана. Значение и смысл этого принципа являются двойными. С одной стороны, любое движение к укреплению правового качества рамок ПРМ, таких как «партнерство плюс», должно отбрасываться в пользу выгоды множества контртеррористических инструментов, существующих в СЕАП/ПРМ, которые также совместимы с национальным законодательством. С другой стороны, меры по борьбе с терроризмом имеют существенные политически чувствительные ответвления в области реформы сектора обороны и безопасности, силового планирования, обмена информацией о силах, проведения обучения и учений. Важно повторить, что эти меры не должны приравниваться к субъективной оценке о внутренних курсах участвующих государств-членов по отношению к демократическому и парламентскому надзору за вооруженными силами и др.

Пакет ПДПТ, который был разработан для улучшения пограничного контроля и подготовленности государств-членов к борьбе с терроризмом, указывает как на желаемые направления для внутренних реформ, так и на потенциальные формы помощи, которая может быть предоставлена «по запросу» (Статья 9). С ПДПТ, СЕАП/ПРМ предлагает обширный набор инструментов, который может быть при необходимости расширен. Что более важно, ПДПТ также открыт на основе конкретных случаев странам-партнерам Средиземноморского диалога, предоставляет консультации с ООН и ОБСЕ и предусматривает долгосрочный всеобъемлющий подход к борьбе с терроризмом.

Явные недостатки инструмента ПДПТ, однако, могут быть выявлены по отношению к его собственности, ресурсам, а также региональным конфликтам и напряженности, которые препятствуют его эффективному выполнению. Для того чтобы справиться с этими вопросами, в Статье 14 ПДПТ особо предусматривается, что государства-члены СЕАП должны продолжать оказывать содействие инициати-

вам регионального сотрудничества в борьбе с терроризмом. В Статье 16.5 также упоминается создание фонды доверия ПРМ для оказания помощи индивидуальным государствам-членам в конкретных усилиях против терроризма, согласно сводному отчету о всеобъемлющем обзоре СЕАП/ПРМ. Ясно, что эти недостатки являются симптоматическими недостатками новизны этого инструмента. Предпринимаемые в настоящее время попытки оценки приведут к тому, что ПДПТ приобретет более строгую форму. Основная задача здесь - придать документу практическую направленность для того, чтобы вовремя суметь обнаружить дальнейшие недостатки для их обсуждения на следующем саммите СЕАП, который будет проходить через три года.

Рекомендации по дальнейшему продвижению

Противодействие глобальному терроризму и организованной преступности является чрезвычайно сложным долгосрочным стремлением, которое требует многоаспектных способов и подходов как на национальном, так и на многонациональном уровнях. Коренные причины этих явлений сцеплены друг с другом намного глубже, чем простое материально-техническое обеспечение и финансирование, которое поддерживает их. На национальном уровне безопасность отечества в настоящее время включает решения, которые противостоят различным организационным структурам, таким как министерства финансов, юстиции, обороны, иностранных дел и разнообразные правовые инфраструктуры.

Основные виды компетенции СЕАП/ПРМ полезны в противодействии глобальному терроризму в силу того, что они дополняют индивидуальные национальные инициативы. Тот факт, что основным характером СЕАП/ ПРМ является партнерство, а не договор о коллективной безопасности, является главным ценным качеством в формулировании упреждающих инструментов контртерроризма, которые подогнаны к местным и региональным обстоятельствам и потребностям. Тот факт, что СЕАП/ПРМ берет на себя защиту и продвижение фундаментальных свобод и прав человека и верховенство закона, чтобы они были не только целью, образующей свод, но также фундаментальным локомотивом для борьбы с терроризмом (Статья 4), свидетельствует о ценностях, которые служат как основа к любым эффективным превентивным инструментам. Сравнительные плюсы СЕАП/ПРМ будут наиболее действенны, когда они применяются в следующих областях:

- Во-первых, учитывая то, что обмен чувствительной оперативной и тактической разведывательной информацией невозможен внутри СЕАП/ПРМ, принятие надежной платформы и форума (или в форме открытых источников, или защищенных паролем, или и тем, и другим) для обмена лучшим *практическим опытом* в области контртерроризма в Евроатлантическом регионе между гражданскими и военными действующими субъектами является делом первостепенной важности. Такой обмен не только создал бы столь необходимый инвентарь национальных мер, но также вынес бы на обсуждение пути и средства того, как наилучшим образом способствовать отношениям на основе

сотрудничества между государствами-членами СЕАП относительно формулирования программ помощи, тренировки и оснащения для персонала.

- Во-вторых, инструменты и деятельность СЕАП/ПРМ безотлагательно нуждаются в переоценке, начиная с самых основ, для того чтобы дать приоритет программам борьбы с терроризмом, включая военно-гражданское сотрудничество, планирование действий в чрезвычайных ситуациях в гражданской сфере и тренировку пограничного управления.
- В-третьих, институциональные механизмы, имеющиеся у СЕАП/ПРМ, такие как фонды доверия, оружие массового поражения и координационные центры по ликвидации последствий бедствий, требуют того, чтобы их использовали в работе более широко.

В двух последних случаях ясно, что вопрос национальной «собственности» будет решаться наиболее конкретным образом.

Если за контртеррористическими курсами и словами последуют какие-либо реальные и осязаемые действия, то поддержка партнеров ПРМ из Южного Кавказа и Центральной Азии в их попытках обуздать терроризм завоеует дополнительный приоритет. Учитывая деятельность международной коалиции в Ираке и Афганистане, ПРМ вновь будет играть роль стабилизации в районах, граничащих с местами военной интервенции, как это было в случае на Балканах в 1990-х годах.

Характер, цель и значение деятельности ПРМ фундаментально изменились благодаря, помимо остального, многостороннему реагированию против терроризма, процессу расширения НАТО, отношениям НАТО с Европейской политикой в области безопасности и обороны (ЕПБО) Европейского Союза, а также расплывчатым и неопределенным геостратегическим сближением между НАТО, Соединенными Штатами и Россией. Это счастливое совпадение, что структура СЕАП/ПРМ после Праги является географически смежной с функциональными требованиями по контртерроризму и оперативными нуждами, которые появились начиная с 11 сентября 2001 года в Центральной Азии и на Ближнем Востоке. Было бы большой ошибкой не воспользоваться этой уникальной совокупностью возможностей и капитала строительства доверия, который был накоплен почти за десять лет учений, образовательной деятельности и тренировок, осуществляемых ПРМ. Было бы также парадоксальным сталкивать регион СЕАП с расколом среди победителей и проигравших членов альянса после их встречи в Праге, так как наиболее драматические и убедительные призывы к политическому и военному участию сейчас обращены к Центральной Азии и Кавказу.

Innere Führung – руководство и гражданское образование в Вооруженных силах Германии

Мартин Кутц *

Введение

Немецкую концепцию «*Innere Führung*», возможно, очень трудно точно перевести на иностранные языки, но она имеет огромное потенциальное значение для европейских и других государств, пытающихся сформировать будущее своих отношений между государством и вооруженными силами. Концепция «*Innere Führung*», иногда переводимая слишком коротко как «руководство и гражданское образование», является особенностью немецких вооруженных сил – Бундесвера; эта концепция не только формирует немецкий послевоенный опыт, но и выводится из него. Данная концепция лучше понимается как «военное руководство и поведение в обществе, где вооруженные силы, находящиеся под гражданским контролем, демократически подотчетны обществу в целом». Это проявляется в различных институциональных формах. Существуют директивы в отношении *Innere Führung*, и в правовых положениях, регулирующих вооруженные силы, мы находим много принципов, которые прямо или косвенно относятся к *Innere Führung*. Парламент Германии, например, определяет через своего парламентского комиссара по вооруженным силам, насколько правильно выполняются принципы *Innere Führung* в вооруженных силах. В любом случае, там, где принципы *Innere Führung* применяются не на должном уровне, солдаты бундесвера имеют право обращаться с жалобой непосредственно к парламентскому комиссару по вооруженным силам – минуя военные инстанции командования. Таким образом, *Innere Führung* играет центральную роль в Бундесвере и по своей специфике, чисто немецкой по форме, эта концепция является уникальной для всей Европы.

Существует три причины, почему представляется важным обсудить *Innere Führung* и вопрос того, можно ли применить эту концепцию в других вооруженных силах. Во-первых, я надеюсь, что смогу дать вам наше видение этого уникального немецкого явления. Армии других европейских стран более встроены в процесс исторической преемственности, и, следовательно, существенно отличаются от немецкой армии в том, что касается военной культуры. Вторая причина в том, что европейские армии активизируют свой уровень сотрудничества, это факт, который становится особенно очевидным с ростом многонациональных подразделений. Таким образом, мы должны знать друг о друге как можно больше. Так, в этой статье будет рассмотрена попытка содействия взаимному пониманию в понятиях *Innere Führung*, которые вносят специальное измерение в европейскую военную культуру.

Третья причина в том, что европейские армии сталкиваются с совершенно новыми вызовами, которые влияют на все аспекты их структуры, оснащения,

* Д-р Кутц является старшим сотрудником Отдела общественных наук Штабного колледжа Вооруженных сил Германии (*Führungsakademie der Bundeswehr*), Гамбург, Германия.

доктрины и руководства. Немецкий подход *Innere Führung* предлагает возможность соответствовать всем этим вызовам таким образом, который интеллектуально подходит и может выполняться на повседневном уровне.

Структура этой статьи распределяется следующим образом: прежде всего, я задам вопрос, требуют ли переориентации эти новые вызовы, стоящие перед европейскими вооруженными силами. Во-вторых, я попытаюсь проанализировать военные модели реагирования. В-третьих, я рассмотрю *Innere Führung* в контексте перевооружения во время конфликта между Западом и Востоком, после чего последует детальное исследование концепции *Innere Führung*. И, наконец, я остановлюсь на возможном применении образцов логики, «изобретенной» графом Баудиссином.

Нуждаются ли новые военные вызовы в переориентации?

Уже несколько лет вооруженные силы европейских государств стоят перед лицом новых, непредвиденных вызовов. Так как угроза тотальной индустриализированной войны – которая была основной опасностью во время «холодной войны» - была заменена приходом так называемых «новых» типов войны, ведущейся негосударственными действующими субъектами, то сейчас для армий защита границ национального государства перестала быть наиболее важной задачей. Перед солдатами сейчас стоят задачи, выполнение которых выходит далеко за пределы национальной территории, включая задачи, которые они не могли рассматривать в качестве военных задач еще двадцать лет назад. Даже в тех случаях, когда военные действуют в традиционных типах боя, как в самой недавней войне в Ираке, превалирует асимметричный тип ведения боевых действий. Следовательно, военные должны ожидать, что они столкнутся с партизанскими и террористическими методами ведения войны.

Новая ситуация заставляет нас подвергнуть пересмотру четыре аспекта нашего военного мышления. Прежде всего, мы должны рационально проанализировать, какой может быть война в будущем. Вызовы нового, асимметричного типа ведения войны – будь то гражданская война, война уголовных шаяк, ярая милитаристская политика или экономическая война – должны рассматриваться в не известном на настоящий момент объеме на основе военной организации, обучения и оперативных концепций.

Второе требование – это пересмотр основы, на которой было легитимным развертывание вооруженных сил. Если мы не хотим заменить наших граждан в военной форме на наемников, мы должны справиться со сложной задачей объяснения нашим солдатам причин, по которым они должны выполнять свои задачи в Африке, на Ближнем Востоке и в некоторых других местах за рубежом. Проблема усугубляется тем, что гражданское население все меньше и меньше интересуется миссиями своих национальных вооруженных сил.

Это приводит нас к третьему моменту. Если мы не хотим, чтобы наши вооруженные силы стали экстратерриториальными с политической точки зрения, и если мы хотим сохранить уровень отношений между национальными вооруженными си-

лами и их обществом, военные должны знать, какую политику преследует их национальное государство, каковы политические цели военных операций, и они должны в основе принимать эти политические курсы и цели. В Европе все еще превалирует мнение, что военные должны быть аполитичными и не могут задавать вопросы о миссиях, выполнение которых возложено на них. В будущем такой подход будет все более устаревать и, если ничего не менять, приведет армии к серьезным проблемам.

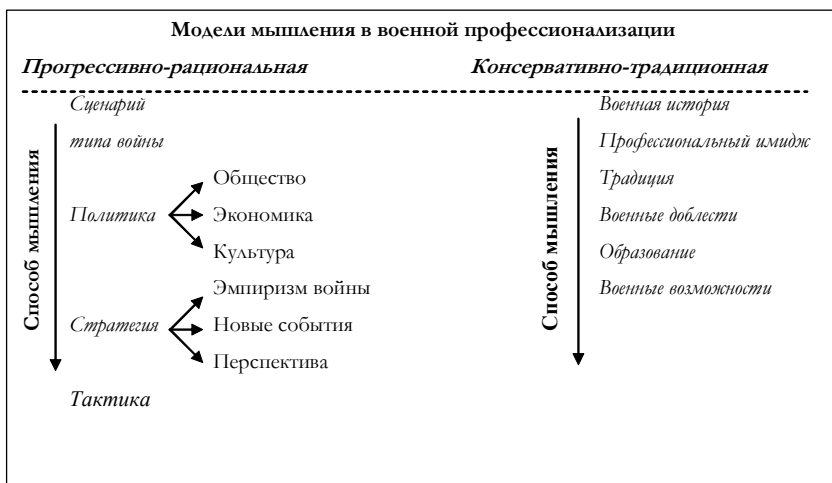
Сейчас мы должны рассмотреть четвертый аспект переоценки. Принимая во внимание события, свидетелями которых мы являемся в демократических обществах Европы, количество молодых людей, которые захотят сделать военную карьеру в вооруженных силах, будет все время уменьшаться. Одна из причин этого состоит в том, что военная традиция и каждодневные требования больше не совместимы с представлениями многих молодых людей об интересной и приносящей удовлетворение работе. Если мы будем продолжать следовать традиционному военному стилю, то те сегменты общества, откуда мы можем набирать солдат, будут становиться все меньше и меньше. То же самое распространяется и на политическую сторону уравнения. Как следствие, военная совместимость с обществом и ее развитие будут разрушены в долгосрочной перспективе. Это будет медленный, но неминуемый процесс. Это те проблемы, с которыми европейские вооруженные силы уже столкнулись или должны будут столкнуться в будущем.

Военные модели реагирования

Существует два типа реагирования на эти явления, которые мы сегодня наблюдаем в различных вооруженных силах и которые показаны на следующей диаграмме.

Первая, и наиболее распространенная реакция, - это технократическое реагирование на технические аспекты вызовов в области обороны. Разрабатываются новые тактические подходы, а обучение и оснащение корректируются в соответствии с новыми требованиями. В данном подходе лежащие в основе причины и возможные осложнения новой обстановки в области безопасности вряд ли принимаются во внимание. Здесь доминирует консервативный традиционализм. Такое реагирование основано на традиционных понятиях о профессии военнослужащего. Такие понятия исторически узаконены и проявляются как солдатские достоинства в сознании тех, кто представляет их. С этой точки зрения, наличие таких достоинств (самих по себе) гарантирует боевую способность. В вопросах дисциплины вооруженные силы все более полагаются на традиционные военные образцы поведения. Так как в оперативной обстановке это становится все более проблематичным, разрыв между военными стандартами и военной практикой растет.

Второго типа реагирования все еще придерживается достаточно маленькая группа военных планирующего штаба и аналитиков. В настоящее время они обсуждают новые проблемы безопасности на теоретической основе, которая является очень важной для восприятия этих идей и концепции данными организациями и различными государствами. Их исходным пунктом является современное понятие такого вида войны, которого следует ожидать в будущем.



Исходя из этого понятия, они разрабатывают конкретные сценарии. В своих политических решениях они учитывают социальные события, экономические параметры и культурные факторы и используют их как основу для своих стратегий и тактик.

В 1980-х и 1990-х годах такие идеи были почти незаметны в немецких вооруженных силах. Так, проблемы игнорировались, а изменения шли с трудом. В Германии это недавно дало новый импульс дискуссии о *Innere Führung*. Однако причины этого исходили более из политической традиции, чем из теоретического понимания необходимости. Здесь вновь обсуждались понятия 1950-х годов. В то время все вышеупомянутые проблемы были тщательно рассмотрены, хотя и в очень разных военно-стратегических, социальных и политических контекстах. Хотя действие *Innere Führung* в то время было достаточно ограничено, так как политические и, прежде всего, военные традиционалисты сильно возражали против этой концепции, в 1970-е годы ключевые аспекты *Innere Führung* были реализованы в немецких вооруженных силах. Это было особенно полезным как для военных, так и для общества. Однако описание этого процесса медленного и постепенного выполнения принципов *Innere Führung* выходит за рамки данной статьи.

То, что действительно важно для целей моего описания, может быть сведено к двум основным моментам. Первое, это то, что данная концепция вытекала из общих принципов и корректировалась в соответствии с конкретной политической, социальной и военно-стратегической ситуацией. В результате, сейчас люди склонны думать, что концепция *Innere Führung*, возможно, исторически устарела и может применяться только к конкретной немецкой ситуации. Этот взгляд слишком ограничен, так как он не позволяет видеть, что основами действительного применения этой концепции являются фундаментальные логические модели анализа. В

действительности, они независимы от какого-либо исторического контекста и могут использоваться и в наше время.

Во-вторых, мы не должны забывать о том, что даже в немецких вооруженных силах концепция *Innere Führung* не понимается всеми военачальниками в полном объеме. Некоторые традиционалисты даже полностью отвергают эту концепцию, и достаточно длительное время, особенно в 1980-х годах, она была сведена к манипуляционному методу мотивации. Когда я ссылаюсь на *Innere Führung*, я рассматриваю саму концепцию, оставляя в стороне ее неправильное применение и неправильную трактовку в повседневной военной жизни.

***Innere Führung* в контексте перевооружения во время «холодной войны»**

Человеком, которому приписывают «изобретение» концепции *Innere Führung*, является Вольф Граф фон Баудиссин,¹ офицер штабной службы, который служил у генерала Роммеля в Северной Африке, пока в 1941 году не был взят в плен недалеко от Тобрука. Его первоначальные формулировки, сделанные во время нахождения в плену во время Второй мировой войны, уже показывают основные характеристики его последующей концепции. Исходной точкой его взглядов было неприятие нацистского режима, неприятие, основанное на его моральных и этических убеждениях. После войны он увидел, что его оппозиционная установка полностью оправдалась, когда он узнал обо всех политических и военных преступлениях, совершенных этим режимом. С его точки зрения, путь этого режима к власти был результатом исторического неправильного развития в военных силах и в отношениях между военнослужащими и политическим сектором, с одной стороны, и между военнослужащими и обществом, с другой. В результате такого неправильного развития существовало только две легитимные модели в военной истории Германии, на которых могли базироваться новые вооруженные силы: первой моделью были прусские реформы 1808-18 гг. в том виде, как они были интерпретированы Шарнхорстом и Гнайсену, и второй - были увечные формы, которые в действительности были выполнены нацистским режимом.

Следующим моментом в развитии его идей было сопротивление Гитлеру, которое, на его взгляд, осуществилось в предпринятом 10 июля 1944 года государственным перевороте. Многие друзья Баудиссина принимали активное участие в этом перевороте и, в конечном счете, сложили свои жизни. Многие исторические ссылки говорят о том, что у Баудиссина было достаточно консервативное отношение, так как он, очевидно, думал, что любое политически законное действие требует исторически законного базиса.

¹ Основная часть общей работы Баудиссина, включающая служебные записки, речи, эссе, исследования в области штабной работы, содержится в следующих публикациях: Wolf Graf von Baudissin, *Soldat für den Frieden. Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr* (Мюнхен, 1969 г.); von Baudissin, *Nie wieder Sieg! Programmatische Schriften 1951–1981* (Мюнхен, 1982); и von Baudissin и Dagmar Gräfin zu Dohna, ... als wären wir nie getrennt gewesen. *Briefe 1941–1947*, под редакцией и со вступительной статьей Эльфриде Ноке (Бонн, 2001 г.).

В 1951 году он стал членом Германского планового комитета по перевооружению. Предварительным условием его участия в работе данного комитета была работа над теми разделами прусских реформ 1808-18 гг., которые не были успешно воплощены в жизнь,² он особенно интересовался теми разделами, в которых характеризовалась роль солдат как граждан. В своей совокупной работе он приложил этические, моральные и политические принципы реформ 1808 года к ситуации 1950-х годов. На практике это означало то, что он разработал приемлемую с точки зрения этики и морали концепцию вооруженных сил, которая была совместима с демократией и была способной отвечать на стратегические вызовы «холодной войны», включая угрозы ядерной войны. Однако, это не совсем ясно в его исследованиях, так как он сконцентрировался на практических проблемах, которые он распределил по различным несвязанным уровням – он не написал никакого текста, где бы систематически описывались его теоретические основы. Эта система должна фрагментарно извлекаться из многочисленных текстов на разнообразные темы. То, что появляется, оказывается логической системой, которая интеллектуально коренилась на знаменитой работе Клаузевица «О войне».³

Концепция *Innere Führung*

Концепция Баудиссина основана на трех предпосылках. Первая предпосылка – то, что военнослужащие, военная политика и стратегия должны рассматриваться в современном, дальновидном понятии того, с какими войнами государство может столкнуться в будущем. В 1950-е годы Баудиссин был одним из немногих военных лидеров, которые понимали эпохальное значение ядерного оружия. Он объявил его политическим, стратегическим оружием. С этой точки отсчета он постоянно выводил идеи упреждения войны военным сдерживанием. В соответствии с его взглядами, военные не рассматриваются орудием ведения войны, а главным образом орудием поддержания мира.

Во-вторых, он вывел идею о том, что, ввиду ядерной угрозы, военные должны действовать на поле боя крайне независимо, и поэтому они должны быть внутренне мотивированными. В результате, традиционные отношения между солдатом и его начальником, которые сводятся к подчинению приказам, потеряли свою актуальность. Они должны были быть заменены руководством на основе сотрудничества.

Исходя из стратегической ситуации, Баудиссин вывел потребность для Германии ориентироваться на Западную Европу и Соединенные Штаты как на союзников. С другой стороны, он видел потребность сотрудничать на политическом уровне с

² Martin Kutz, “Reform als Weg aus der Katastrophe. Über den Vorbildcharakter der Preußischen Reformen 1808–1818 und die Vergleichbarkeit der Situationen von 1806 und 1945 für Arbeit und Denken Baudissins,” в *Innere Führung. Zum Gedenken an Wolf Graf Baudissin*, под ред. Н. Linnenkamp и D. S. Lutz (Баден-Баден, 1995 г.).

³ См. Martin Kutz, “Historische Wurzeln und historische Funktion des Konzeptes *Innere Führung* (1951–1961),” в *Staatsbürger in Uniform – Wunschbild oder gelebte Realität?*, под ред. К. Kister и Р. Klein (Баден-Баден, 1989 г.).

противниками Германии. Позднее, он выдвинул концепцию контроля над вооружениями на основе сотрудничества.

Согласно Баудиссину, этическая основа, в соответствии с которой немецкий солдат выполняет свою службу, является христианской (протестантской) и философской по своему характеру. В конечном счете, это тот момент, где он связал свою концепцию с правами человека и гражданскими правами, проведя связь между этим понятием и статьями основного закона Германии. Отсюда он вывел понимание того, что конечной миссией солдата является сохранение мира. Таким образом, он рассматривал предупреждение войны обязательным, а политическое сотрудничество необходимым в деле обеспечения мира. В повседневной военной жизни это могло бы, следовательно, стать существенным в следовании демократическим моделям поведения – то есть, принципам *Innere Führung*.

Третья предпосылка его концепции состоит в предположении, что демократическое общество является большим, чем соединение граждан с демократическим правительством (по крайней мере, так было в Германии в 1950-х годах). Он продвигал демократическую, легко применимую на практике линию поведения, которую он хотел, чтобы военные тоже приняли. Он отстаивал этот подход в то время, когда немецкое общество все еще имело достаточно осторожную позицию в отношении демократии как таковой.

С политической точки зрения, он способствовал развитию гражданского контроля вооруженных сил, защиты прав человека и гражданских прав в самой военной среде и того мнения, что профессия военного является политической профессией. Это профессия, которая теряет всякий смысл, если у нее нет политической основы, – это является фундаментальным различием между солдатом и наемником. В следующей таблице иллюстрируется эта формальная структура с логическими звеньями.

Этот обзор также затрагивает тот факт, что, в принципе, неважно, на каком уровне возникает проблема – всегда наглядно видно, каким образом отдельная проблема соединена с общим контекстом военной безопасности. Осознание отношений, описываемых в этих рамках, означает рассмотрение проблем не изолированно, а как взаимосвязанных вопросы. Одно из заключений, которое можно вывести из этого обзора, то, что *Innere Führung* всегда является потребностью вооруженных сил.

Термин *Innere Führung* может быть в чем-то неправильно понят. Первоначально использовался термин *Inneres Gefüge* – то есть, внутренняя организация и сплоченность. Оппоненты Баудиссина – его коллеги-офицеры времен Вермахта, которые не рассматривали демократизацию вооруженных сил осуществимой и желательной – посмеивались над этим термином, говоря *Inneres Gewürge*, что означает ‘попытки на рвоту’, чтобы выставить концепцию Баудиссина в смешном свете. Поэтому этот термин был заменен названием *Innere Führung*.⁴

⁴ Детали дискуссии можно найти в Dietrich Genschel, *Wehrreform und Reaktion. Die Vorbereitung der Inneren Führung 1951–1956* (Гамбург, 1972 г.).

Таблица логических взаимосвязей в мышлении Вольфа Графа фон Баудиссина

Определенные аспекты Поле деятельности	Ведение войны	Этическое основание	Демократическое общество
Политика	<ul style="list-style-type: none"> • Ориентация на западные общества и альянсы • Политическое сотрудничество • Контроль над вооружениями на основе сотрудничества 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержание мира • Политическое сотрудничество 	<ul style="list-style-type: none"> • Демократический гражданский контроль вооруженных сил • Защита основных прав в вооруженных силах • Солдат – профессия политическая
Стратегия	<ul style="list-style-type: none"> • Недопущение войны • Стратегия сдерживания 	<ul style="list-style-type: none"> • Недопущение войны 	<ul style="list-style-type: none"> • Недопущение войны • Стратегия сдерживания
Вооруженные силы	<ul style="list-style-type: none"> • Военные на службе мира • <i>Innere Führung</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Военные на службе мира • <i>Innere Führung</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Вооруженные силы в соответствии с демократическими ценностями • Интеграция вооруженных сил в демократическое общество • Граждане в военной форме (солдат как гражданин) • <i>Innere Führung</i>

Однако первоначальный термин является более подходящим, так как он способствует более ясному пониманию того, что эта концепция включает в себя больше, чем просто философию руководства. Она, скорее, относится к военной структуре и принципам поведения. Так как Баудиссин думал, что его индивидуальные этические убеждения нашли свое отражение в положениях о правах человека и гражданских правах, он чувствовал, что он может рационально вывести *Innere Führung* из анализа конкретного восприятия войны и из принципов демократического общества. Следующий обзор ключевых терминов даст представление об идее логики *Innere Führung* и взаимосвязи между ее элементами.

Исходя из современного восприятия войны и всеобъемлющего анализа всех типов войны, возможных в то время, - их всех, кстати, затмила угроза ядерной войны – он заключил, что современные вооруженные силы являются технологически ориентированными, полностью механизированными организациями. В своих взглядах он учитывал последние технологические тенденции. Ввиду того факта, что ядерное оружие является стратегическим, т.е. политическим, оружием, и ввиду существования конфликта «холодной войны», Баудиссин рассматривал политическую

Ключевые термины логической системы Баудиссина



надежность военных изначальным условием функционирования вооруженных сил. Из-за разрушительного потенциала ядерного оружия, которое угрожает всему человечеству, конечной миссией военных является недопущение войны. В рассмотрении превалирующей в то время ситуации, этого можно было достигнуть только посредством военного сдерживания.

Гражданские права – т.е. права человека и достоинство – являются принципами, на которых основано демократическое общество. С политической точки зрения, они материализуются в плюрализме состязания политических целей и социальных концепций. С организационной точки зрения, они становятся очевидными в верховенстве закона. А, с точки зрения военной организации и по отношению к конкретному солдату, это означает *Innere Führung*. Концепция *Innere Führung* основана на понятии, что солдат – это гражданин в военной форме. Это означает, что солдат пользуется теми же гражданскими правами, что и любой другой гражданин, и даже имеет право проявлять политическую активность. Ввиду того факта, что пятьдесят лет назад были демократами, скорее, из определенной профессиональной необходимости, а не из убеждений или склонности, демократическая ориентация могла быть достигнута только, если существовало своего рода образование в этой

области. Концепция образования включала традиционное образование, называемое в Германии *Bildung*, а также гражданское образование, к получению которого настоятельно призывали. Оно предназначалось для выработки поведения, совместимого с демократией. Имея такое образование, новобранцы и все другие солдаты могли узнать, что свобода, которую они должны защищать от угрозы тоталитаризма, является частью их повседневной военной жизни, а также их гражданской жизни.

Однако на практике эта цель могла быть достигнута только в том случае, если применялся тип руководства на основе сотрудничества, который учитывал индивидуальные возможности и интересы всех лиц, которых это касалось. Следовательно, на смену традиционной военной модели железной дисциплины должен был прийти тип дисциплины, основанный на технологических требованиях современного времени. В соответствии с этим понятием, вооруженные силы могли быть эффективными только в том случае, если они соответствовали всем этим требованиям.

Следовательно, современные вооруженные силы должны ориентироваться на соответствие вызовам будущих войн вместо того, чтобы слепо следовать традициям. Они должны быть встроены в демократическое общество, и также должно быть гарантировано, что демократический опыт, идеи и права отдельного солдата принимаются во внимание в его повседневной военной жизни.

Приводя следующую группу терминов, я хотел бы дать обзор концепции Баудиссина и взаимосвязь между ее элементами. Перечисленные ключевые понятия относятся к стратегической ситуации 1950-х и 1960-х годов, эпохе, в которой господствовал конфликт между Востоком и Западом.

Данную диаграмму можно читать в двух направлениях: политико-стратегический уровень описывается горизонтально. Как указывалось выше, потребность в сохранении мира выводится из превалирующего типа войны. Если мы берем демократию как отправную точку и рассматриваем ее совместно с превалирующим типом войны, это также приводит нас к необходимости сохранения мира. Из этих двух элементов – так называемого типа войны и демократического порядка – выводится концепция вооруженных сил, совместимых с демократией. Такой вид вооруженных сил, который находится в гармонии с демократией, логически требует понятия граждан в военной форме, солдата как гражданина. Следовательно, тип войны, демократия и военнослужащий, встраиваемые в демократическое общество, являются взаимозависимыми факторами.

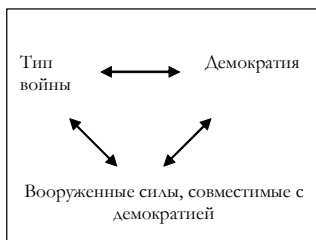
Второй уровень, отраженный в этой диаграмме, описывает последствия для военных, или организационный уровень. То, что показано здесь, является последствиями, вытекающими из военных структур, преобладавших во время Баудиссина. Это выявляет другую логическую связь, которая описывается вертикально.

Группы терминов Баудиссина – логические структуры

- Тип войны
- Ядерная война
- Сдерживание
- *Солдат на службе мира*

- Демократия
- Предотвращение войны
- Гражданин в военной форме
- Демократическая социализация
- *Солдат на службе мира*

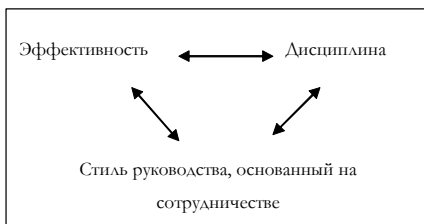
- Вооруженные силы, совместимые с демократией
- Образование
- Демократическая социализация
- Демократические традиции



- Технологическая ориентация
- Механизация
- Предотвращение войны
- Демократическая надежность
- *Эффективность*

- Технологическая ориентация
- Механизация
- Эффективность
- Человеческое достоинство
- Верховенство закона
- *Дисциплина*

- Технологическая ориентация
- Механизация
- Свобода
- Человеческое достоинство
- *Тип руководства, основанный на сотрудничестве*



Современный тип войны привел к вооруженным силам, которые были ориентированы на технологии и полностью механизированы. Однако они могли выполнять свою миссию по сохранению мира только, если они были политически надежными. Это обязательно ввиду исторической ситуации в Германии, где было две армии под двумя различными силовыми блоками, и страна была расколота идеологической дискуссией о коммунизме, которая была особенно острой в сложив-

шейся ситуации. Принимая все это во внимание, Баудиссин вывел новое определение эффективных сил. В соответствии с его мнением, вооруженные силы эффективны только в том случае, если они сочетают военные функциональные задачи с политической надежностью. Таким образом, профессия военного является политической профессией.

Эта ориентация на технологию рассматривалась впоследствии в контексте нового понятия эффективности и на фоне человеческого достоинства и верховенства закона. Это формирует основу для нового определения дисциплины в вооруженных силах, которая сформулирована применительно к функциям, которые должны выполнять вооруженные силы и ввиду технических и политических требований, возлагаемых на них. Традиционная модель военной дисциплины, которая практиковалась в военной культуре эпохи, предшествующей демократии, для принуждения к беспрекословному повиновению, была аннулирована. Из ориентации на технологию можно вывести третий вывод, если добавить элемент гражданских прав военнослужащих. Мы приходим к заключению, что беспрекословное подчинение и, следовательно, традиционный авторитарный стиль руководства должен быть заменен моделями поведения на основе сотрудничества. Для этого есть две основные причины. Первая причина в том, что демократический порядок не совместим со старым типом руководства, и вторая причина в том, что современные технологии слишком сложны, чтобы эффективно применяться при авторитарном руководстве. С технической точки зрения, главная причина состоит в том, что военный лидер сам по себе более не способен полностью управлять всеми техническими функциями. Следовательно, он более не может полностью контролировать своих подчиненных. Он должен опираться на сотрудничество и полагаться на верность своего личного состава. На уровне военной организации существует, следовательно, функциональный и логический аспект, вносящий вклад в новое понятие эффективности, новую идею дисциплины и новый стиль военного руководства.

Применение моделей логики Баудиссина в наше время: первая попытка

В начале своей статьи я сказал, что *Innere Führung* - больше, чем просто методы мотивации военнослужащих. Как упоминалось выше, я рассматриваю логическую структуру этого способа мышления как прекрасно подходящую для описания проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются наши вооруженные силы и для приведения логических выводов для военной практики.⁵ В следующей таблице будут приведены эти параметры.

⁵ Попытка нового прочтения концепции *Innere Führung* Баудиссина, исходя из исторических данных и в свете будущих ожиданий, предпринята в книге Martin Kutz, ред., *Gesellschaft, Militär, Krieg und Frieden im Denken von Wolf Graf Baudissin* (Баден-Баден, 2004 г.). В этой книге даны интерпретации тринадцати авторов, включая начальника штаба Бундесвера.

Модели логики Баудиссина в наше время

<p>Тип войны</p> <ul style="list-style-type: none"> • Этнические и религиозные гражданские войны • Терроризм • Военная диктатура • «Новые войны» • Оружие массового поражения 	<p>Общество</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постиндустриальное общество • Глобализация • Индивидуализация • Многокультурность • Влияние социальной обстановки 	<p>Политика</p> <ul style="list-style-type: none"> • Партийная демократия • Демократия СМИ • Денационализация • Экономизация • Политическое дробление
<p>Военные структуры</p> <ul style="list-style-type: none"> • Больше нет массовой армии • Ориентация на уход от тяжелого оружия • Высокий уровень мобильности • Крайняя зависимость от материально-технического снабжения • Высотехнологическое оснащение • Электронное ведение войны 	<p>Изменения в укомплектовании новобранцами</p> <ul style="list-style-type: none"> • Новый тип индивидуумов • Опасение, что укомплектование армии новобранцами сокращается • Новые требования в обучении и гибкости • Узкая специализация 	<p>Придание политической законности военным действиям</p> <ul style="list-style-type: none"> • Вездесущие СМИ • Одобрение со стороны общества • Солдаты осознают политическую подоплеку
<p>Результат: новые военные структуры</p>	<p>Результат: новый стиль руководства</p>	<p>Результат: политическое образование солдат</p>

Как и ранее, анализ начинается с трех параметров: типа войны, демократического общества и демократического государства. Я разбил эти три параметра на факторы, которые должны рассматриваться по-новому. Каждый из этих трех параметров приводит к результатам, которые являются логической необходимостью для военных. Они влияют на структуру вооруженных сил; они требуют изменений в отношении личного состава, так как сегодняшние солдаты олицетворяют тип социализации, сильно отличающийся от того, который доминировал пятьдесят или сто лет тому назад; и они также требуют новой легитимации военных и их миссий.

Когда эти соображения действительно будут введены в практику, они создадут вооруженные силы, значительно отличающиеся от тех, которые у нас были до этого. У них будет новая структура, и их военные лидеры – к какому бы уровню иерархии они ни принадлежали - научатся новому, основанному на сотрудничестве и демократическому способу поведения в руководстве. Им не понадобится тратить силы на объяснение своим подчиненным политической миссии как вооруженных сил в общем, так и их конкретной операции.

Однако существует один факт, вытекающий из развития, который должен быть признан как военным руководством, так и политическим руководством: невозможность в дальнейшем дислоцировать солдат в войне по чисто политическим причинам, если мы не хотим опираться на наемников.

Заключение

В Германии мы иногда воспринимаем англосаксонские способы мышления и поведения как нечто пагубное. Такой тип предубеждения говорит, что британцы – прагматики, которые делают то, что они считают в данный момент целесообразным. Это включает понятие того, что теории мало что значат, когда имеешь дело с повседневностью и конкретными проблемами. Если это так, то некоторые читатели зададут вопрос, есть ли смысл в том, чтобы давать этой теме такое далеко идущее теоретическое рассмотрение по отношению к военной практике. Что ж, по моему опыту работы в Бундесвере, могу ответить следующее:

«Нет ничего практичнее хорошей теории».

Однако Бундесвер не всегда действовал в соответствии с этими теориями, и многие из проблем, с которыми мы сталкиваемся в настоящее время, являются результатом этой небрежности.

Силы обороны и неправительственные организации: столкновение культур или встреча умов?

*Майкл П. Долан **

В многочисленных конфликтах, которые произошли после окончания холодной войны во многих частях мира, развертывание военных и гражданских сил и средств часто шло бок о бок как часть всеобъемлющего решения под мандатом ООН. Несмотря на существование больших культурных различий между вооруженными силами и неправительственными организациями, в попытках найти решение был продемонстрирован определенный уровень компромисса. Умение, необходимое для работы в соответствии с изменяющейся ролью операций ООН, является сложной задачей для профессиональных сил обороны. Военный офицер должен осознавать наличие такой задачи, особенно, в области проведения операций по оказанию гуманитарной помощи, и должен действовать соответствующим образом, чтобы решить ее. Для эффективного выполнения своих задач, офицеру нужно изучить других игроков на сцене. Ирландия пользуется заслуженным международным авторитетом, добытым ценой больших усилий за последние пятьдесят лет участия в операциях по поддержанию мира. Но ирландские силы обороны, признавая, что миссии по поддержанию мира и оказанию гуманитарной помощи изменились, должны также быть осведомлены о дилеммах, которые стоят как перед военными, так и неправительственными организациями в их беспокойном альянсе на совместном поле деятельности.

Военный командир в силу подготовки и образования поймет проблемы, стоящие перед военными в ситуациях обычных операций. Военным офицерам труднее понять проблемы, стоящие перед неправительственными организациями, учитывая ограниченные возможности взаимодействия с представителями другого мира. В данной статье предпринимается попытка заложить фундамент для более тесного взаимодействия путем постановки вопроса о том, каким образом ирландские силы обороны могут оптимально взаимодействовать с неправительственными организациями при осуществлении операций по оказанию гуманитарной помощи? Осознание этого вопроса и всего того, что за ним стоит, может положить начало политике обучения, включающей межведомственное сотрудничество на благо всех участвующих сторон.

Многолюдная сцена

«Мы должны внедрить новую смелую программу, чтобы использовать плоды наших научных достижений и промышленного развития в деле благоустройства и роста менее развитых стран ... Старому империализму – эксплуатации для получения

* Командующий Майкл Долан служил по линии Организации Объединенных Наций в Ливане, Центральной Америке и на Балканах. Этот труд является частью его работы на 59-х командно-штабных курсах Ирландской армии и диссертации на звание магистра в области руководства, управления и военных исследований в Национальном университете Ирландии, Мейнута.

барышей – нет места в наших планах. То, что мы предусматриваем, будет программой развития на основе концепций демократического нового курса».¹

Эти слова, произнесенные президентом США Гарри Трумэном во время его торжественной речи при вступлении в должность 20 января 1949 г., положили начало эпохе развития. Спустя сорок лет падение Берлинской стены и окончание «холодной войны» коренным образом изменили ландшафт, на котором это развитие происходило. Объявив некоторые регионы недостаточно развитыми, Трумэн смело заявил, что Соединенные Штаты Америки являются моделью, к которой должны стремиться все остальные страны и, таким образом, развитие становится синонимом вестернизации, улучшения и эквивалентом всего хорошего. Развитие началось в Европе через неправительственные организации, тесно связанные, преимущественно финансово, с правительством США: Международным комитетом спасения (МКС) и Кооперативом американских денежных переводов в Европе (КАПЕ). Эти организации стали гуманитарными службами в битве за то, чтобы остановить коммунизм.² Хотя неправительственные организации существовали до этого – Фонд "Спасите детей" (с 1919 г.) и "Оксфам" (с 1942 г.) среди прочих, – с 1950 г. наблюдался постоянный рост создаваемых неправительственных организаций. В 1971 году группа французских врачей восстала против настойчивого требования Международного комитета Красного креста (МККК) о соблюдении абсолютного публичного благоразумия и покинула организацию, основав организацию «Врачи без границ». В последние годы рост числа, размера, ресурсов и влияния неправительственных организаций стал впечатляющим явлением. Неправительственные организации определяются, главным образом, как влиятельные, международные и западные [часто они характеризуются тремя английскими буквами WWW: White, well-off, Western (белые, состоятельные, западные)].³ Информация на веб-сайте Центрального разведывательного управления США показывает рост их числа с 9 тысяч в 1981 г. до 16 тысяч в 1990 г. и более 23 тысяч в 2000 г. Финансирование развития зачало по мере окончания «холодной войны». В *«Словаре развития»* под редакцией Вольфганга Сакса утверждается, что основополагающие предпосылки развития устарели после падения коммунизма. Те, кто состоял в мировом сообществе международной помощи и для кого развитие стало бизнесом, начали переключаться на ту помощь, которая во все возрастающей степени требуется в межэтнических конфликтах, человеческих трагедиях и природных катастрофах, что произошло после того, как иссякла двусторонняя помощь слабым африканским государствам.⁴ Графические изображения, которые благодаря телевидению видели в гостиницах на Западе, открыли кошельки отдельных людей и правительств. Финансирование в чрезвычайных обстоятельствах стало растущей отраслью, и количество неправительственных организаций возросло.

¹ Цитата президента Гарри Трумэна приведена в работе Gustavo Esteva, "Development," в The Development Dictionary—A guide to knowledge as power, под ред. Wolfgang Sachs (London: Zed Books, 1992), 6.

² См. David Rieff, A Bed for the Night (London: Vintage, 2002).

³ там же.

⁴ См. Graham Hancock, Lords of Poverty (London: Macmillan, 1989).

Различные неправительственные организации – как ирландские, так и международные – характеризуются масштабом программ, которые они могут развернуть и осуществить. Очень немногие неправительственные организации могут развернуть обширные программы своими силами, и, поэтому, они создают стратегические партнерства в этой сфере. Например, «Трокэйр» действует совместно с «Каритас» и работает в тесном контакте с американской Католической службой помощи. Это позволяет неправительственным организациям использовать свои совместные ресурсы и возможности для реализации программ, сравнимых по объему с программами более крупных организаций наподобие «Уорлд вичен» или КАПЕ. Как и в случае развертывания военных программ, неправительственные организации проявляют различный уровень компетенции. Размер не всегда является гарантией возможностей, а финансовые ресурсы не всегда отражаются на практических результатах.⁵ Существуют разные мнения о коммерциализации неправительственных организаций. Неправительственные организации говорят о подотчетности жертвователям, предоставлении услуг в соответствии с выделенными реальными деньгами, тогда как другие утверждают, что сосредоточенность на деньгах и расширении затемняет видение организации.⁶

Гражданские организации, с которыми военные сталкиваются в работе, можно разделить на три большие группы. Организации ООН, такие как Верховный комиссар ООН по делам беженцев (UNHCR) и Программа развития ООН (UNDP), получают свой мандат непосредственно от 190 государств-членов ООН и по своему характеру являются довольно иерархичными. Международные организации финансируются из частных фондов, признаны на международном уровне и являются неполитическими. Международный комитет Красного Креста, базирующийся в Швейцарии, является одной из таких организаций. Такие организации в меньшей степени иерархичны, чем организации ООН, но имеют значительную бюрократическую структуру для управления распространением и географическим размещением проектов. Неправительственные организации составляют разнородную группу организаций, предлагающих разные стандарты помощи. Более мелкие известны своей очень твердой структурой. Операции варьируются от огромных - с ресурсами во много миллионов долларов и с многочисленным персоналом - до небольших, они финансируются за счет общественных пожертвований, правительственной помощи и организаций ООН или частных фондов. Их идеалы могут быть религиозными, политическими, сочетанием того и другого или полностью нерелигиозными. Неправительственные организации в США известны как частные организации добровольцев (ЧОД). Взаимодействие между военными органами и агентствами ООН или международными организациями обычно происходит на уровне соединений

⁵ Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (JEEAR), "The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience," [Координационный комитет совместной оценки чрезвычайной помощи Руанде (СОЧПР), "Международный ответ на конфликты и геноцид: Уроки опыта Руанды," *Journal of Humanitarian Assistance* (март 1996 г.).

⁶ См. Concern Worldwide, на www.concern.ie (вход в декабре 2002 г.); Hancock, Lords of Poverty.

(бригады) или выше. Из-за ограниченного объема в этой работе будет рассмотрено взаимодействие только между военными и неправительственными организациями, так как это, скорее всего, может повлиять на работу военных органов на уровне войсковой части или подразделения. Кроме того, на более низком уровне взаимодействия военный начальник, скорее всего, будет сталкиваться с мелкими организациями, которые являются продуктом вышеупомянутого распространения.

Обусловленность военного участия Ирландии

Политическое решение о развертывании ирландских вооруженных сил для проведения миротворческих операций стало чертой ирландской военной жизни после первого размещения военных наблюдателей на Ближнем Востоке в 1948 г. Ирландия использует свои вооруженные силы под мандатом ООН как один из четырех компонентов национальной власти: дипломатический, информационный, военный и экономический. "Тройной замок" на участии ирландских военных в операциях по поддержанию мира за рубежом обеспечивает использование ирландских вооруженных сил не только как инструмент внешней политики правительства и гарантирует, что, в конечном итоге, военные отвечают перед народом Ирландии.

Изменяющаяся роль Ирландии

Гуманитарная помощь всегда была неотъемлемой частью миссий по развертыванию ирландских войск, от принятия локальных проектов до включения гуманитарной составляющей в военный мандат. Силы обороны всегда находились в контакте с гражданским сообществом при размещении за границей. Однако изменяющийся характер этого размещения и неизбежное присутствие гражданских организаций как части миссий с мандатом ООН во все большей степени вовлекали силы обороны в контакт с гражданским сообществом, оказывающим помощь. Существует необходимость максимально поднять уровень взаимопонимания, чтобы можно было добиться рабочих взаимоотношений. Намерение Совета безопасности ООН передать военные разделы мандатов региональным организациям, таким как НАТО, и применить гражданское измерение к решениям говорит о том, что размещение в будущем будет разительно отличаться от чисто военного размещения. На состав сил влияют объем и характер операции, историческое прошлое участников и во многих случаях национальные интересы. Традиционно Ирландия размещала свои силы вместе со скандинавскими странами, Индией, Ганой и Канадой – так называемыми средними державами. Имеется большая вероятность того, что эти державы станут основной опорой любой миссии, как только будут созданы безопасные условия работы, о чем свидетельствует призыв премьер-министра Дании о размещении войск из стран Европейского Союза в Ираке, чтобы помочь восстановить закон и порядок.⁷

⁷ Заявление прозвучало на радио «Ар-Ти-И» 16 апреля 2003 г.

Ключевые допущения

При изучении центрального вопроса, вынесенного в заголовок этой статьи, я приму несколько сценариев, которые, учитывая принадлежность государства к блоку стран, вряд ли изменятся:

- Ирландские войска в обозримом будущем будут разворачиваться только на основании мандата ООН. Договор, принятый в Ницце, четко определил наш статус и сделал невозможным для Ирландии участие в первой возглавляемой ЕС миссии в бывшей Югославии.
- Продолжающееся участие Ирландии в миссиях с мандатом ООН показывает, что страна принимает изменившийся характер разворачивания, о чем говорится в Отчете ООН, подготовленном Лахдаром Брахими.⁸
- США, которые являются основным вкладчиком в финансирование операций ООН по поддержанию мира, смогут оказать существенное давление при формулировании условий разворачивания в соответствии со своей собственной внешней политикой.
- Хотя страны действуют в соответствии с различными доктринами, разворачивание вооруженных сил всегда будет происходить исходя из политических причин.
- При всех видах разворачивания, в которых Ирландия будет участвовать, будет присутствовать гуманитарный аспект.
- Гражданские вопросы будут становиться все более важным фактором в разворачивании за границей при участии в операциях «Партнерства ради мира» (ПРМ) и «Поддержания мира».
- Сотрудничество гражданских и военных не является изобретением 90-х годов. Делегаты, которые участвовали в мирных конференциях в Гааге в 1899 и 1907 годах, попытались ввести международный контроль за ведением войн и в этих рамках рассматривали два направления – поддержание мира и гуманитарную помощь – которые прошли через все столетие до наших дней. На протяжении большей части двадцатого века оба эти механизма развивались, в основном, в изоляции друг от друга, но кризисы 90-х годов свели их вместе в нелегком альянсе.⁹ Были примеры, когда два партнера, действовавшие ранее неохотно, хорошо работали вместе, но были также и ситуации, когда взаимоотношения не складывались.¹⁰

⁸ См. Отчет группы специалистов под руководством Брахими об операциях ООН по поддержанию мира, *The Brahimi Report*, United Nations Secretary General, январь 2003 г.

⁹ Коммодор Tim Laurence, "Humanitarian Assistance and Peacekeeping: An Uneasy Alliance," *The Royal United Services Institute for Defence Studies (RUSI) Whitehall Paper Series No. 48*, 1999.

¹⁰ Дискуссия в отношении первого случая содержится в работе John Mackinlay, "NGOs and Military Peacekeepers: Friends or Foes?" *International Defense Review* (июль 1997г.).

Решающая роль политики

Принятие политического решения о развёртывании войск в сложной чрезвычайной обстановке – нелегкая задача. Такое решение принимается в самую последнюю очередь, потому что его последствия могут быть далеко идущими. Международное сообщество все еще испытывает большие трудности в определении того, насколько необходимо вмешательство в международные и внутренние конфликты и, если необходимо, то когда.¹¹ Каков наилучший механизм при решении о разворачивании международной миссии, на которую согласились находящиеся в состоянии войны стороны? А если согласие не просматривается, когда становится обоснованной международной интервенция, поддержанная военной силой? Эти вопросы были причиной гневных протестов в последние десять лет. Эффективность интервенции подвергается сомнению, а действия как военных сил, так и неправительственных организаций, действующих в их тени, тщательно проверяются.¹²

Каким образом перед военными должна быть поставлена задача?

Когда миротворческие силы развернуты и работают с гуманитарными организациями, какую форму должны принимать взаимоотношения и какие правила должны их регулировать? Военных все чаще просят выступить «в поддержку» оказания гуманитарной помощи, но что в точности это означает?¹³ Какие задачи просят выполнить военных? Представляют ли эти задачи наиболее рациональные и эффективные способы использования этого дорогостоящего ресурса? Какого рода руководство и координацию должна обеспечивать ООН как среди своих собственных организаций, так и миротворческими контингентами и в более широком гуманитарном сообществе? Необходимо тщательно планировать постконфликтную фазу (Лоренс, 1999 г.) при любом размещении вооруженных сил, но та срочность, которая присуща действиям военных на этой фазе, может не получить отражения со стороны гражданских агентств, в результате чего происходит задержка по времени или запаздывание с финансированием, и это требует от военных выполнения задач, более приемлемых для неправительственных организаций.¹⁴ Такое положение часто рассматривается неправительственными организациями как покушение на их сферу действий и служит источником трений.¹⁵

¹¹ Robert Tomes, "Operation Allied Force and the Legal Basis for Humanitarian Interventions," *Parameters* (Spring 2000). Роберт Томс, "Операция "Союзные силы" и законные основания для гуманитарной интервенции," *Параметры* (весна 2000 г.).

¹² African Rights, *Rwanda: Death, Defiance, Despair* (London: African Rights, 1994). Права африканцев, Руанда: смерть, неповиновение, отчаяние (Лондон: права африканцев, 1994 г.)

¹³ См. СОЧПР, «Международный ответ на конфликты и геноцид».

¹⁴ Laurence, "Humanitarian Assistance and Peacekeeping."

¹⁵ Directorate for Advanced Concepts, Technologies, and Information Strategies (ACTIS), "Humanitarian and Peace Operations: The NGO/Interagency Interface," (Директорат передовых концепций, технологий и информационных стратегий, «Операции по оказанию гуманитарной помощи и поддержанию мира: взаимодействие между неправительственными организациями и различными ведомствами»). Отчет о семинаре в Университете национальной обороны в г. Вашингтоне, округ Колумбия, в апреле 1996 г. можно найти на сайте <http://www.dodccrp.org/ngoIndex.html>.

Когда военные силы и неправительственные организации встречаются вместе

Существует три основных вида международных катастроф, в случае которых международное сообщество мобилизуется для оказания помощи: стихийные бедствия, техногенные катастрофы и сложные гуманитарные чрезвычайные ситуации. Военные и гражданские ведомства обычно сталкиваются друг с другом только в последнем случае.

Сложные гуманитарные чрезвычайные ситуации определяются ООН как «гуманитарный кризис в стране или регионе, где произошел полный или существенный крах власти в результате внутреннего или внешнего конфликта и который требует международного вмешательства, выходящего за пределы мандата или полномочий любого отдельного ведомства».¹⁶

Этот крах может привести к борьбе за власть, когда для гражданского общества существует прямой или косвенный риск. Появление диктаторов или разрозненных военных группировок может создать обстановку почти полного отсутствия безопасности, и продолжение работы неправительственных организаций станет невозможным.

Изменившаяся обстановка оказания помощи

Изменение международной обстановки в эпоху после «холодной войны» коренным образом перестроило обстоятельства деятельности гуманитарных организаций. Возникли новые проблемы и задачи. Хотя характер человеческих страданий и мог остаться таким же, существенно важным представляется изменение методов работы с этими страданиями и реагирования на них, особенно в том, что можно рассматривать в качестве наиболее выраженной политической части спектра. Милосердная помощь в ликвидации последствий бедствий уступила место более прямому пониманию человеческих причин этих сложных сотворенных человеком гуманитарных чрезвычайных обстоятельств. Те, кто занимается оказанием гуманитарной помощи, открыто реагируют на это новое поколение чрезвычайных обстоятельств, а не просто пассивно оказывают помощь. Изменились партнеры гуманитарных агентств по такой работе, и эти агентства зачастую оказываются в ситуации, когда они больше не имеют дела с суверенными правительствами – или в некоторой степени действуют в подчинении у суверенных правительств. Возможности для ответных действий гуманитарных организаций в отношении чрезвычайных ситуаций сказались на характере помощи и структуре самих организаций.¹⁷ Организации «Врачи без границ» и «Международные действия против голода», будучи французскими организациями, работали внутри безопасной зоны, созданной французскими военными силами в Руанде в 1994 году, стали объектом нападков со

¹⁶ UNDHA, цитируется там же, 4.

¹⁷ Barry Munslow, “Angola: The politics of unsustainable development,” *Third World Quarterly* 20:3 (1999): 551–568.

стороны режима Тутси после ухода французской армии. Их непрерывное функционирование в этой стране оказалось нежизнеспособным.¹⁸

Разнообразие агентств

Многие агентства, занятые оказанием гуманитарной помощи, взаимодействуют с военными и при проведении операций по поддержанию мира. Попытки дать количественное определение и проанализировать разнообразные и сильно отличающиеся организации чреваты проблемами. На первый взгляд, существуют многосторонние организации, двусторонние организации и неправительственные организации, не говоря уже о местных. Эти общие термины не могут охватить огромную глубину и разнообразие этих действующих субъектов на каждом уровне операций, таких как ресурсы, опыт, идеалы, специализацию и ответственность.¹⁹

Агентства ООН имеют разные мандаты, характер и ресурсы, и их области ответственности могут конфликтовать, и это часто происходит. В тех случаях, когда перемещенное население не пересекло международную границу, ответственность лежит на Программе развития ООН (UNDP). При пересечении национальной границы в действие вступает Верховный комиссар ООН по делам беженцев. Хотя ООН создала Департамент по гуманитарным делам в 1992 г., чтобы решать возникающие задачи в эпоху после «холодной войны», его успехи оказались переменными, а возможности скудными.²⁰ Границы размыты, и это приводит к тому, что организации отталкивают друг друга в борьбе за ограниченные ресурсы.

Особый характер Международного комитета Красного Креста взлелеян на международном праве через детище Генри Дюнанта – Женевскую конвенцию 1864 года. Чувство гордости вызывает то, что она сохраняет абсолютную беспристрастность в любом конфликте. Она не действует без согласия воюющих сторон и особенно страстно защищает свою позицию и пропагандирует свои гуманитарные идеалы.²¹ В современных конфликтах достижение согласия между сторонами, находящимися в состоянии войны, может быть особенно трудным, учитывая опасную обстановку.

Неправительственные организации в большой степени находятся на передовых линиях взаимодействия между различными гуманитарными действующими субъектами и миротворцами. Они часто громко критиковали миротворцев за их участие в оказании гуманитарной помощи. Многие также выражали свою озабоченность тем, что они наблюдают милитаризацию помощи, поскольку миротворцы и военные все

¹⁸ См. СОЧПР, «Международный ответ на конфликты и геноцид».

¹⁹ См., например, Rieff, *A Bed for the Night*; Hancock, *Lords of Poverty*; Concern Worldwide, цитируемое произведение.; и веб-сайт Goal, на www.goal.ie.

²⁰ См. Rieff, *A Bed for the Night*.

²¹ International Committee for the Red Cross, “The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief,” (Международный комитет Красного Креста, «Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при оказании помощи при массовых бедствиях»), Публикация ICRC 1994 г., ссылка 1067.

больше втягиваются в предоставление и защиту гуманитарной помощи.²² Нет ничего удивительного в том, что неправительственные организации беспокоит участие военных на уже переполненном рынке помощи. Но участие военных в доставке помощи открыто для того, чтобы поставить вопрос с нескольких точек зрения, таких как надежность, экономическая эффективность и возможность сотрудничать в операциях, в которых обычно участвуют несколько организаций ООН и многочисленные неправительственные организации. Культурные различия также являются существенным барьером для тех, кто, по счастью, нашел общий язык.²³

Слабость континуума развития

Войны больше не происходят между государствами, которые чувствуют себя достаточно сильными, чтобы завоевывать друг друга, скорее, они происходят в государствах, которые настолько ослабели, что они взрываются.²⁴ «Войны любителей» происходят в случаях, когда государство разваливается, а население разбивается на разные фракции. Также происходит развал органов общественного правопорядка, армии и других сил безопасности. Вооруженные любители используют весь набор обычного вооружения для необычных операций, таких как акции выжженной земли, этнические чистки, терроризм и запугивание.²⁵ Осуществление интервенции на начальном этапе обычно зависит от того, затронуты или нет национальные интересы, но ухудшение обстановки будет контролироваться неправительственными организациями на основании нарушения «континуума развития».²⁶

Такое нарушение является той точкой, в которой вооруженные силы и гражданское сообщество могут вступить в контакт. До кризиса и по мере его развития на некотором уровне, вероятно, происходят события, связанные с национальным и международным развитием и затрагивающие международные организации и неправительственные организации. По мере ухудшения политической, экономической обстановки и обстановки в области безопасности становится трудно или невозможно вести работу по долгосрочному развитию, и некоторые организации уходят или снижают уровень своего присутствия. Другие переносят упор на оказание помощи. Ситуация может далее ухудшаться, вызывая потребность в срочном реагировании международного сообщества. Когда запрос о помощи посылает местное правительство, или международное сообщество, обычно действуя через ООН, принимает решение ответить на кризис, имеют место массивные, сконцентри-

²² Hugo Slim, "The Continuing Metamorphosis of the Humanitarian Practitioner: Some New Colours for an Endangered Chameleon," *Disasters* 19:2 (1996).

²³ См. JEEAR, "International Response to Conflict and Genocide."

²⁴ Larry K. Wentz, "Peace Support Operations Cooperation, Coordination, and Information Sharing: Lessons from Kosovo," в *Lessons from Kosovo: The KFOR Experience*, под ред. Larry Wentz (Washington, D.C.: CCRP, 2002); доступно на сайте: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ccrp/kosovo_section_3.pdf.

²⁵ там же.

²⁶ Kenneth J. Campbell, "Once burned, Twice Cautious: Explaining the Weinberger-Powell Doctrine," *Armed Forces & Society* 24:3 (весна 1998 г.).

рованные и временные международные ответные действия, подкрепленные военным материально-техническим обеспечением и обеспечением безопасности. Цель международного сообщества при реагировании на бедствие заключается в том, чтобы улучшить кризисную обстановку и стабилизировать ситуацию как можно быстрее с тем, чтобы можно было возобновить усилия по развитию.²⁷

Результат военной интервенции в национальный гуманитарный кризис, который был ускорен внутренним конфликтом, может всего лишь отсрочить неизбежный развал государства и отложить катастрофический завершающий этап борьбы, если такая интервенция не сопровождается массированными мерами по сохранению мира. Для неправительственных организаций временной промежуток между приостановкой программ развития и началом оказания помощи является критическим. По мере ухудшения ситуации разворачивается человеческая трагедия, необходимость использования военной интервенции для восстановления стабильности перевешивает естественную сдержанность неправительственных организаций.

Политизация помощи

Как только происходит развертывание вооруженных сил, предоставление помощи становится политизированным. «Кодекс поведения Движения международного Красного креста и Красного полумесяца и неправительственных организаций при оказании помощи при массовых бедствиях», составленный в Женеве Координационным комитетом по гуманитарной помощи в 1994 г., стал одной из первых попыток организаций, оказывающих помощь, достичь согласия в общей сфере деятельности. "ИнтерЭкшн", самокоординирующаяся организация для 150 неправительственных организаций ООН, попыталась формализовать процедуры по обмену оперативной информацией между неправительственными организациями, работающими в одной стране или регионе, в своем Протоколе полевого сотрудничества неправительственных организаций. Кодекс наилучшей практики «Помогая людям», разработанный в Великобритании, чтобы отразить озабоченность британских и ирландских агентств по оказанию помощи, дополняет два вышеупомянутых кодекса, но также и претендует на применимость к программам развития. Эти инициативы свидетельствуют о продуманной попытке неправительственных организаций рассмотреть недостатки, выявленные после «Опыта Великих озер», когда, работая рядом с военными организациями, они существенно переоценили многие ценности, особенно, в свете сомалийского опыта.²⁸

Изменение отношения

В последние годы отношение военных к неправительственным организациям смягчилось. В прошлом многие военные офицеры смотрели на работников неправительственных организаций как на людей незрелых, с антивоенными настроениями,

²⁷ ACTIS, "Humanitarian and Peace Operations."

²⁸ JEEAR, "International Response to Conflict and Genocide"; Rieff, A Bed for the Night.

некомпетентных и не осознающих необходимость безопасности.²⁹ Неправительственные организации описывают себя как разделяющие общую культуру, несмотря на разнообразие своих размеров, характера, организационных структур и баз финансирования. «ИнтерЭкшн» рассматривает эту культуру как «независимую, децентрализованную, преданную идее и практическую».³⁰ Через взаимодействие в районе развертывания оба подразделения обнаруживают, что имеются области, где сходятся их интересы. Первоначально неправительственные организации сопротивлялись контролю, который им, как они считают, навязывает властная военная машина, и полагались на свой нейтралитет, чтобы защитить себя при работе в то время, когда они преследовали свои первостепенные интересы, даже в тех случаях, когда военные объявляли обстановку небезопасной. Такое положение изменилось, когда шесть делегатов Международного комитета Красного креста (МККК) в Грозном, Чечня, были убиты в 1996 г. из-за отказа платить за охрану. Безопасность работников в районе развертывания военных действий стала основным вопросом для рассмотрения, и вопросы безопасности были включены в программу подготовки ирландских гуманитарных организаций посредством обучения на курсах, проводимых Агентством по обеспечению культурно-бытовых потребностей личного состава за рубежом.

Почти при всех ситуациях, когда существовала необходимость развертывания войск в сложных чрезвычайных обстоятельствах, США выступали ведущей страной. В последние годы вооруженные силы США признали, что, после их размещения в условиях чрезвычайной обстановки, им предстоит расширить свою миссию, то потребуется, чтобы на их стороне находились гражданские организации для проведения постконфликтных мероприятий.³¹

Применение военной силы

Военные признают, что при многогранном характере современных операций по поддержанию и установлению мира традиционные методы, когда войска размещались между враждующими сторонами и действовали в изоляции как единственная признанная власть в зоне конфликта, перестанут быть актуальными.³² При падении законного правительства решение о военном развертывании может не быть единодушным. Как показали Босния и Руанда, уважение к голубым каскам ООН больше не является всеобщим. Прекращение конфликта по-прежнему остается непосредственной целью, но больший акцент делается на целостном подходе в поиске решения. Говоря о миссии ООН в Косово (UNMIK), Кофи Аннан заявил в своей речи на Генеральной Ассамблее: «Цель, стоящая перед международным сообществом, заключается в том, чтобы помочь народу Косово восстановить свою жизнь и зале-

²⁹ Daniel L. Byman, "Uncertain Partners: NGOs and the Military," *Survival* 43:2 (лето 2001 г.).

³⁰ ACTIS, "Humanitarian and Peace Operations," 9.

³¹ См. ACTIS, "Humanitarian and Peace Operations."

³² Mackinlay, "NGOs and Military Peacekeepers."

чить раны конфликта».³³ Успех миссии зиждется на четырех основах, которыми являются:

- полиция и юстиция под контролем ООН;
- гражданская администрация под контролем ООН;
- демократизация и создание институтов под руководством ОБСЕ;
- восстановление и экономическое развитие под руководством ЕС.³⁴

Военная часть миссии при этом не упоминается. Это является признанием, что в данном случае работа военных заключатся в том, чтобы проводить совместные совещания, и только тогда начнется настоящая работа. Это – императив сотрудничества военных и гражданских.

Различающиеся типы военных организаций

Военные организации сильно отличаются одна от другой. У каждой есть свои идеалы и культура, которые развивались на протяжении многих лет существования и были сформированы задачами, которые они выполняли, служа своим правительствам. Характер Сил обороны Ирландии был сформирован точно так же, что и идеалы вооруженных сил всех демократий в западном мире. Однако это не означает, что они похожи. Ирландия за восемьдесят лет своего существования никогда не вела войн с применением обычных вооружений, и ей не приходилось сталкиваться с восстановлением после такой войны наряду с национальной болью, связанной с реинтеграцией солдат в общество или крупномасштабными потерями среди гражданского населения или солдат. Силы обороны как добровольческие силы являются отражением ирландского общества.³⁵ Это хорошо подготавливает силы обороны к миротворческим обязанностям и гуманитарным задачам. Ирландия получила всеобщее признание, когда ее силы были развернуты в традиционных миротворческих миссиях под мандатом Совета безопасности ООН.

При выполнении этих задач Ирландия упоминалась как принадлежащая к «средним державам».³⁶ Подъем современных передоверенных миссий по установлению мира, таких как силы выполнения соглашения в Боснии (ИФОР) и силы в Косово (КФОР) – предусматривающих наличие боевой мощи, которую Ирландия не может предоставить, – требует, чтобы Ирландия тщательно продумывала свою будущую роль в этих международных миссиях. Должна ли она держаться в резерве до тех пор, пока более крупные державы – США, Великобритания, Испания, Франция, Германия и Италия – не проведут массированные транспортные операции и не обеспечат рабочую обстановку до размещения военной силы «второго

³³ Kofi Annan, процитировано Вентцем, цитируемое произведение, 15.

³⁴ Wentz, ред., *Lessons from Kosovo*.

³⁵ Irish Defense Forces, “Leadership Manual,” неопубликованный документ, Irish Military College, Curragh, 1996.

³⁶ Mackinlay, “NGOs and Military Peacekeepers.”

эшелона», чтобы добиться стабильной и безопасной обстановки? Если это так, это приведет к тесному контакту с неправительственными организациями и проверит способности Ирландии к интеграции и координации.

Почему военные считают конечное состояние решающим?

Поскольку у ООН нет постоянной армии, она зависит от своих членов, которые «одалживают» свои военные ресурсы международным союзам или международным организациям. Однако, хотя, с военной точки зрения, может происходить временная передача оперативного управления, передача командования никогда не происходит на законных основаниях. Командование представляет собой неизменные, нераздельные и непередаваемые полномочия, которые исходят от учредительных документов или национального законодательства и подкрепляются законами суверенных государств.³⁷ Это критические взаимоотношения между полномочиями, легитимностью и подотчетностью, которые служат функциональной основой для спорных операций.³⁸ Они также рассматриваются как основная линия раздела между вооруженными силами и неправительственными организациями.

Такой военный союз является временным и добровольным объединением, подверженным распаду под давлением и, таким образом, его ненадежность должна признаваться. Время является крайне важным параметром, и любая военная группировка должна быть развернута в полную силу, выполнить свою миссию и покинуть театр как можно скорее. Размещение сверх запланированных временных рамок чревато раздробленностью альянса и расползанием миссии – выполнением задач, которые не вписываются строго в военный мандат. Военный командир хочет довести свою миссию до успешного и скорого завершения, поскольку содержание войск в полевых условиях чрезвычайно дорого. Это требует того, чтобы командир сосредоточился на миссии и представлял одну из сторон соглашения между вооруженными силами и неправительственными организациями: обе стороны хотят скорейшего вывода военных из зоны операции. Задача военных заключается в том, чтобы создать и поддержать безопасную рабочую обстановку и дать возможность эффективно реализовать меры по строительству мира. Военные больше не требуются, когда рабочая обстановка безопасна и размещены достаточные невоенные силы и средства, чтобы обеспечить бесперебойное предоставление гуманитарной помощи. На таком этапе военные с готовностью передадут ответственность гражданским организациям. В связи с этим военные ценят важность привлечения гражданских организаций к процессу планирования. Военно-гражданское сотрудничество приобрело большую значимость среди военных как средство командира в обеспечении успешного завершения миссии.

³⁷ John Hillen, "Peace(keeping) in Our Time: The UN as a Professional Manager," *Parameters* (осень 1996 г.).

³⁸ там же.

Силы обороны Ирландии и военная культура

Хотя термин «военная культура» используется часто, удивительно мало было написано и культуре сил обороны Ирландии. Существует тенденция, особенно, среди невоенных людей, смешивать в одну кучу силы обороны и все остальные военные организации. При этом существует опасность, что их будут считать тем же, что и американские или британские вооруженные силы, которые по своему характеру являются экспедиционными и применяются как средства национальной политики для прогнозирования или обеспечения политических целей. Ирландские силы обороны отличаются от других военных организаций не только в оперативном и культурном отношении, культурные различия существуют также и между подразделениями внутри сил обороны. Одно подразделение может считать превосходство на спортивной площадке очень важным, тогда как другое подразделение может делать акцент на успехе в состязаниях по стрельбе. Хотя основные ценности могут быть одинаковыми, символы, ритуалы и герои данного подразделения будут оказывать свое влияние на образ действий. Благодаря этому характер развертывания Ирландских сил обороны за рубежом для проведения миротворческих операций является чрезвычайно важным фактором с культурной точки зрения.

Насчитывая 10500 человек, силы обороны традиционно неспособны разместить конкретное подразделение за границей и поэтому сформировали специальные подразделения для выполнения своих обязательств в рамках миротворческих операций ООН. С 1978 по 2001 г. каждые шесть месяцев в Южном Ливане дислоцировался батальон для службы в составе Временных сил ООН в Ливане (UNIFIL). Это подразделение было собрано из всех корпусов и служб сил обороны.³⁹ Обычно формировались стрелковые роты по одной от каждой территориальной бригады (ранее называемые командами), а остальные набирались из сил обороны в целом. Каждая рота привносила с собой культуру, связанную с регионом, где она набиралась, но на культуру подразделения в целом влияние оказывали разные группы, и ни одна культурная группа не доминировала. Подразделения формировались из добровольцев, и они получали существенную прибавку к зарплате за службу за рубежом. Во многих случаях главным мотивом записи в добровольцы на первый срок службы за границей было приобретение профессионального опыта, но главным стимулом последующих командировок было материальное вознаграждение.

Военный взгляд на гражданских гуманитарных работников

Решение ирландских властей, будь то политическое или военное, разрешить прикомандирование действующих военных офицеров к неправительственным организациям или отправку невооруженных войск в виде отряда для работы с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев было исключительно новаторским. Потом такую практику скопировали вооруженные силы США, но с менее удовлетво-

³⁹ Comdt. John Durnin, "The Irish Defense Forces: Options for Future Humanitarian Operations," неопубликованная статья, Fort Leavenworth, Kansas, 2001.

рительными результатами.⁴⁰ Таким образом, в этой статье будет предпринята попытка очертить различие между двумя группами военного личного состава: теми, кто находился внутри гражданского сообщества оказания помощи и оценивал внешние действия, и теми, кто находился за пределами гражданского сообществ и оценивал внутренние действия. Взгляды очень разнятся в зависимости от уровня образования и культурной осведомленности.

Теми, кто особенно суров в своей оценке деятельности неправительственных организаций, обычно являются люди, которые принимают ресурсы вооруженных сил как само собой разумеющееся. Они даже не задаются вопросом о затратах на содержание военной машины на месте дислокации и не думают о пользе, с которой эти деньги могли бы быть использованы, если бы попали в руки действенных неправительственных организаций. Точно так же, как военный персонал рассматривает деятельность других военных контингентов в зоне действия в разном свете, он должен критически рассматривать и деятельность неправительственных организаций, сопоставляя их работу с известными критериями до вынесения какого-либо суждения. В большинстве случаев, если бы у тех, кто выражает мнение о неправительственных организациях, было лучшее понимание этих организаций, они могли бы рассматривать их в более позитивном свете и, возможно, это, в свою очередь, благоприятствовало бы более согласованным и эффективным отношениям.

Миссия и мандат

Различия между миссиями вооруженных сил и организаций помощи нельзя преувеличивать.⁴¹ Часто их работа может пересекаться, но очень редко полностью совпадать. Вооруженные силы развертываются исходя только из политических причин. Эту дилемму нельзя обойти, и военные организации, которые добиваются самого высокого уровня сотрудничества с гражданскими организациями, обнаружили, что самое лучшее – это быть честными с неправительственными организациями относительно этих различий и при этом сглаживать их, используя области взаимной выгоды.⁴²

Сейчас существует более 23 тысяч неправительственных организаций, тратящих примерно 7 млрд. долларов США в год на оказание помощи. Но половина этой помощи распространяется через первые десять основных гуманитарных неправительственных организаций.⁴³ Из-за такой концентрации мощи и влияния было бы несправедливо огульно смешивать в кучу все неправительственные организации, чтобы получить какую-либо обобщенную модель. Можно обнаружить, что у крупных

⁴⁰ Hugo Slim, “Humanitarianism with Borders?”, доклад для Конференции ICVA по теме “Неправительственные организации в изменяющемся мироустройстве: дилеммы и вызовы”, Женева, февраль 2003 г.

⁴¹ Hugo Slim, “Military Intervention to Protect Human Rights: The Humanitarian Agency Perspective,” *Journal of Humanitarian Assistance* (2002).

⁴² Siobhan Kenny, “British Army brings much-needed help to Rwanda,” *Army Quarterly and Defence Journal* 124 (4 октября 1994 г.).

⁴³ Reiff, *A Bed for the Night*.

гуманитарных неправительственных организаций гораздо более разветвленная иерархия, чем у небольших. Однако у тех неправительственных организаций, которые просят общественность делать пожертвования, имеется ряд общих нитей, независимо от размера или бюджета этих организаций. Несмотря на неравенство в ресурсах, общие культурные ценности проявляются сами, учитывая ту легкость, с которой работники переходят из одной неправительственной организации в другую. Чтобы ответить на главный вопрос этой статьи – каким образом Ирландские силы обороны могут наиболее оптимально взаимодействовать с неправительственными организациями в ходе операций по оказанию гуманитарной помощи – важно, чтобы были изучены культуры вооруженных сил и неправительственных организаций и определены области согласия и разногласий.

Культурная теория

Геерт Хофштеде, профессор организационной антропологии, считается одним из наиболее известных авторов по институциональным культурным вопросам. Он утверждает, что культуру познают, но не наследуют, и что она определяется как коллективное программирование ума, который отличает членов одной группы людей от другой.⁴⁴ Геерт Хофштеде называет четыре способа, с помощью которых различные культуры могут заявить о себе: через символы, героев, ритуалы и ценности. Все они хорошо известны военным, но, вероятно, все еще не изучались глубоко. Тем не менее, тогда как первыми тремя можно пренебречь и это не скажется существенно на организации, именно четвертый способ – ценности – образует культурное ядро организации. Хофштеде также предложил метод измерения степени сближения или расхождения между группами, используя скользящую шкалу от одного полярно крайнего значения до другого. Четырьмя показателями, выводимыми Хофштеде, являются:

- анализ зоны власти;
- коллективизм против индивидуализма;
- женственность против мужественности;
- устранение неопределенности.

Как только культура классифицирована, можно оценить последствия ее способности общаться с другими культурами. Хофштеде убежден в том, что разные культуры могут функционировать вместе, и это часто так и происходит. Он проиллюстрировал существование разных культур, и то, что их различия могут быть измерены в сопоставлении друг с другом. Другие ученые предпринимали попытки пойти дальше, предложив методы управления разными культурами. Уэнди Холл

⁴⁴ Geert Hofstede, *Intercultural Cooperation and its Importance for Survival* (London: McGraw Hill UK, 1997). Профессор Эйден Келли подкрепил эти концепции в своей речи на 59-х командно-штабных курсах Ирландских сил обороны в феврале 2003 г.

подчеркнул необходимость тщательного управления, чтобы не допустить, чтобы культурные различия вызвали направленную вниз спираль, касающуюся общения.

Когда культурными различиями не управляют, возникает недопонимание. Это ведет к возникновению напряженности во взаимоотношениях. Напряженность способствует росту подозрительности в отношении намерений партнера, а уязвимость ощущается особенно сильно. Повышенная уязвимость приводит к тому, что партнеры с большей осторожностью относятся к сотрудничеству или используют свое право на выход или отсрочку. Сотрудничество находится под угрозой. Если сотрудничество не достигается, нет сомнений, что один из партнеров, в конечном итоге, использует свое право на выход. Партнерство попадает в затруднительное положение. Согласованность действий потеряна. Партнерство терпит крах.⁴⁵

Резюме

Данный обзор сфокусировал внимание читателя на интерактивном этапе оказания гуманитарной помощи. На всем его протяжении резонансной темой является культура. Она придает окраску мнению, восприятию, методам работы и организационной психике. Станет ли она величайшим препятствием для эффективного сотрудничества или же станет фактором повышения эффективности в оказании гуманитарной помощи, будет определено тем, как к культурным различиям будут относиться и как эти различия будут разрешены. Для этого требуется образование и, поскольку неправительственные организации являются крайне необходимыми для этапа «сердец и умов» военной интервенции, именно военным придется учиться больше всех. В следующем разделе будет рассмотрена разница между Ирландскими силами обороны и неправительственными организациями, чтобы дать определение существующих трудностей.

Столкновение культур

Сильные стороны неправительственных организаций

Не принимать в расчет гуманитарных работников, относясь к ним как к любителям, означает упускать из виду суть вопроса. Как вооруженные силы суверенной страны, мы считаем себя профессионалами. Не то, чтобы мы считали себя способными вести войну, вводящую в «шок и трепет», какую вела американская армия, но мы гордимся своей способностью действовать на профессиональном уровне в пределах своих ресурсов. То же касается и неправительственных организаций. В период после «опыта Великих озер» многие неправительственные организации почувствовали необходимость подвергнуть сомнению некоторые из своих основных ценностей. Из этих сомнений родилась Гуманитарная хартия.⁴⁶ В ней устанавливаются минимально приемлемые стандарты медицинского ухода, питания, санитарии, убежища и поста-

⁴⁵ Wendy Hall, *Managing Culture* (London: John Wiley & Sons, 1995), 6.

⁴⁶ The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Relief*, под ред. Isabel McConnan (London: Oxfam Publications, 2000).

вок воды при выполнении задач помощи беженцам. Хартия была принята 200 неправительственными организациями, включая все ирландские неправительственные организации, что свидетельствует о понимании важности создания хороших бытовых условий для работников в зоне действия и ответственности неправительственных организаций за привлечение к работе наилучших работников.

Ведущие неправительственные организации гордятся своим профессионализмом, работая на уровне принятых стандартов. Они стремятся быть новаторскими и радикальными в своем подходе к кризисам. Неправительственные организации меньшего размера стремятся следовать за ними, и это способствует их стремлению придерживаться кодекса наилучшей практики, который называется «Помогая людям». Неправительственные организации могут исключительно быстро реагировать на кризисы, и обычно размещают свои команды на месте задолго до того, когда международное сообщество принимает решение о мобилизации. Неправительственные организации имеют одноуровневую структуру управления, тратят относительно небольшие суммы на бюрократию и администрацию и обычно их полевой штат укомплектован из молодых, энергичных, преданных делу людей. Однако по мере роста организации ее структура становится более разветвленной, и это приводит к корпоративной иерархии.⁴⁷ Из-за необходимости управлять организацией в строгом соответствии с требованиями бизнеса в отношении мер отчетности, которую требуют жертвователи, развивается естественная иерархия, в основном на уровне штаб-квартир. Другие сильные стороны неправительственных организаций включают:

- *независимость*. Неправительственные организации утверждают, что их независимость от национальной политики позволяет им работать в областях, закрытых для многих государственных и вооруженных сил;
- *гуманитарный опыт*. Силы обороны гордятся своим зарубежным опытом. Однако мы новички в гуманитарном бизнесе по сравнению с институциональным опытом ирландских неправительственных организаций, таких как «Цель», «Забота» и «Трокэйр», несмотря на короткий срок их существования;
- *знание местных условий*. Обычно неправительственные организации критикуют военных за то, что у них отсутствуют необходимые знания местных условий и что они обычно прибывают на театр действий значительно позже того, как произошел кризис.⁴⁸ Неправительственные организации, как правило, находятся на месте в течение некоторого времени, реализуя проекты развития, и обладают существенными знаниями местных условий. Проблемы возникают в отношении обмена этой информацией с военными, поскольку неправительственные организации считают, что передача информации военным скомпрометирует их беспристрастность;

⁴⁷ См. например, World Vision International, на сайте: <http://www.worldvision.org>.

⁴⁸ ACTIS, "Humanitarian and Peace Operations."

- *долгосрочную перспективу*. Неправительственные организации распределяют свои роли между краткосрочными операциями оказания помощи и долгосрочной помощью в развитии. Второе обычно проистекает из первого или первое происходит, когда события вызывают разрыв в континууме развития. По этой причине неправительственные организации стремятся следить за долгосрочными последствиями любых усилий по оказанию помощи. В Руанде в 1994 г. военные контингенты предприняли попытку обеспечить беженцам жизненный уровень выше, чем он был в их родных деревнях. Обильные поставки воды и снижение уровня смертности послужили увековечиванию существования лагерей беженцев. Неправительственные организации стремятся распределять помощь более широко, чтобы избежать поддержки только небольшого числа беженцев.⁴⁹

Эти преимущества выделяют основные неправительственные организации как неотъемлемых рабочих партнеров для вооруженных сил во время сложных чрезвычайных обстоятельств. Культурные различия будут существовать всегда, но, если их понимать с самого начала – и если каждая группа сможет оценить сильные стороны другой вместо того, чтобы сосредотачиваться на подмеченных слабостях, – сотрудничество между организациями будет гораздо более эффективным. Такого взаимопонимания можно добиться лучше всего через образование и совместное обучение.

Потенциально серьезные препятствия на пути такого сотрудничества можно увидеть из сравнения вышеупомянутых сильных сторон с оперативными целями любой военной организации, развернутой в условиях сложной чрезвычайной обстановки. В приведенной ниже таблице показано, где эти различия выражены наиболее четко.

Культурная картина

Применяя культурное измерение Хофштеде, Ирландские силы обороны рассматриваются в целом как мужская и коллективистская организация, подчеркивающая необходимость работы в команде, с сильными тенденциями к предотвращению неопределенности (склонность к подробному перспективному планированию) и большого распространения власти (ярко выраженная иерархия). Возможно ли описать неправительственные организации так кратко?

Хофштеде пишет о показателях вида культуры, которые проявляют различные организации и которые иногда подсознательно используются для определения их индивидуальности. В основе этих показателей – за символами, ритуалами и героями – лежат их ключевые ценности. Среди неотъемлемых ценностей, принятых силами обороны, выделяются:

- верность - начальникам и подчиненным;

⁴⁹ JEEAR, “International Response to Conflict and Genocide.”

Таблица 1: Неправительственные организации в сравнении с военными

Неправительственные организации	Военные организации
Независимые (индивидуалистские) как организации	Коллективистские с точки зрения регламента работ
Вступают в контакт с местным населением – что создает доверие	Сосредоточение на силовой защите отделяет их от местного населения – что создает недоверие
Богатый гуманитарный опыт	Ограниченный гуманитарный опыт
Знание местных условий	Потребность в разведанных
Долгосрочное видение – концентрация на задачах	Концентрация на временных рамках и конечном состоянии
Простая организация	Иерархическая организация

- долг - обязательство действовать в интересах общества и при условии существования демократически выбранного правительства государства;
- прямота, которая имеет дело с честью, честностью, справедливостью и бескорыстием;
- мужество – как физическое, так и моральное.⁵⁰

В гражданском сообществе ключевые ценности у разных неправительственных организаций разные, но большинство из них заявляет о приверженности следующим основным концепциям, таким как:

- нейтралитет;
- беспристрастность;
- абсолютное соблюдение гуманитарных императивов;
- независимость.⁵¹

Культурный контраст - «культурный крест»

Половая принадлежность и возраст являются наиболее очевидными различиями между теми, кто работает в системе вооруженных сил и в неправительственных организациях. Полевые работники неправительственных организаций обычно гораздо моложе офицеров, с которыми им придется взаимодействовать, и большую их часть составляют женщины.⁵² Менее очевидные культурные различия были

⁵⁰ Irish Defence Forces, “Leadership Manual.”

⁵¹ ACTIS, “Humanitarian and Peace Operations.”

⁵² Slim, “Continuing Metamorphosis of the Humanitarian Practitioner.”

определены Хофштеде, и приводимые ниже цифры были взяты из его работы в попытке сопоставить культуры неправительственных организаций с принятой культурой Ирландских сил обороны в соответствии с его четырьмя культурными параметрами: зоной власти, коллективизмом против индивидуализма, женственностью против мужественности и устранению неопределенности. Хофштеде показывает, как из отмеченных данных можно построить «культурный крест» в качестве инструмента для сравнения. Я создал этот крест, объединив данные по каждому из четырех культурных измерений Хофштеде, в том виде, как они выражены в неправительственных и военных организациях. Это исследование вряд ли можно назвать научным, поскольку оно основывается на опыте, приобретенном в ходе пятнадцатимесячной работы в качестве оказывающего помощь работнику и трех сроках работы в качестве наблюдателя на выборах в Боснии. Однако отчет о 59-х командно-штабных курсах Ирландских сил обороны предоставил данные о положении военных, а положение неправительственных организаций было составлено на основе наблюдений за гражданскими организациями, в которых я работал.

Таблица 2: Зона власти

	Малая зона власти (-)	Большая зона власти (+)
A	Между менее влиятельными и более влиятельными людьми должна быть взаимозависимость	Менее влиятельные люди должны зависеть от более влиятельных. Четкая поляризация между группами.
B	Популярна децентрализация	Популярна централизация
C	Предполагается, что подчиненных будут консультировать	Подчиненные ожидают, что им скажут, что делать
D	Организационная иерархия устанавливается только для удобства	Для эффективного управления важна иерархия
E	Идеальный начальник является изобретательным демократом	Идеальный начальник является компетентным командиром
F	Привилегии и статус вызывают недовольство	Привилегии и статус ожидаются и приветствуются

Зона власти

Из таблицы видно, что имеется существенный культурный разрыв между всеми шестью показателями зоны власти. В общих чертах военные проявляют очень сильные признаки зоны власти через эмблемы, ритуалы и ранги. Это нормально в больших иерархических организациях, где власть централизована. С другой стороны, неправительственные организации, стремящиеся к очень простой организации, показывают гораздо более слабые тенденции к распространению власти. Хофштеде показывает, что слабые показатели зоны власти присутствуют в любительских объединениях и бесприбыльных организациях, имеющих простую организационную структуру. Он также считает, что трения между организациями, вероятнее всего, вызваны группами, указывающими на сильное измерение зоны власти. Это проявля-

ется время от времени в подразделениях, служащих в Ливане, как восприятие «мы против них», разделяя штабы и роты.

Таблица 3: Коллективизм против индивидуализма

	Коллективист (-)	Индивидуалист (+)
A	Идентификация основывается на социальной сети, в которой существует человек	Идентификация основывается на индивидууме
B	Людей учат думать с точки зрения «мы»	Людей учат думать с точки зрения «я»
C	Стремление к гармонии, а не конфронтации	Откровенные высказывания являются признаком честного человека
D	Трудовые отношения считаются семейной связью – сильный моральный показатель	Отношения основываются на контракте и взаимной выгоде
E	Руководство представляет собой группу	Руководство состоит из индивидов
F	Отношения важнее задачи	Задача важнее отношений

Коллективизм против индивидуализма

В данной области трудно выделить какой-либо реальное культурное несоответствие. Это то, что я ожидал: как неправительственные организации, так и военные отражают общество, из которого обе группы выходят. Обе группы в той или иной степени проявляют коллективистские или индивидуалистические признаки. Степень индивидуализма у военных растет с продвижением по службе, поскольку человек берет на себя ответственность и принимает обязательство заботиться о группе. В неправительственных организациях меньше развито чувство работы как части сплоченной группы из-за разнообразия задач, которые должна выполнять небольшая группа. Это требует исключительной работы в команде, личностей, ориентированных на решение, и низкой терпимости к своему «я».

Таблица 4: Женственность против мужественности

	Женственность (-)	Мужественность (-)
A	Идеально общество всеобщего благоденствия	Идеально работающее общество
B	Нуждающимся нужно помогать	Сильных нужно поддерживать
C	Относительно большое количество сотрудников-женщин	Относительно небольшое количество сотрудников-женщин
D	Мир и гармония достигаются через диалог и пример	Мир устанавливается через способность принуждать
E	Пацифистские настроения	Милитаристские настроения
F	Равенство означает предоставление равного статуса и прав всем	Равенство означает принудительное принятие неконформистов в группу

Женственность против мужественности

В организации могут проявляться мужские или женские признака независимо от того, доминирует ли среди работников какой-либо пол или нет. Некоторые признаки, общепринятые как мужские в организационных терминах, акцентируются на заработках, признании, продвижения вперед и вызовах, тогда как женские признаки – это такие, которые подчеркивают отношения с руководителем, сотрудничество, жилую площадь и гарантию занятости. Когда сравниваются военные и неправительственные организации – особенно, что касается признания против сотрудничества – опыт опрошенных показывает, что, тогда как неправительственные организации могут стремиться к привлечению внимания и признания в средствах массовой информации, отдельные добровольцы в этих же самых организациях сторонятся публичности.

Учитывая характер Ирландских сил обороны, неудивительно, что в этом наборе показателей присутствует существенный разрыв. Однако, хотя этот разрыв и существует, он не настолько велик, чтобы его преодоление казалось невозможным.

Таблица 5: Устранение неопределенности

	Мягкое устранение неопределенности (-)	Жесткое устранение неопределенности (+)
A	Небольшое количество правил, носящих общий характер	Большое количество точных правил
B	Если правила нельзя соблюдать, их нужно изменить	Если правила нарушаются, виновные должны понести наказание
C	Инакомыслие приемлемо	Инакомыслие неприемлемо
D	Преобладают терпимость и умеренность	Есть только один правильный путь
E	Высокая степень терпимости к разногласиям	Низкая степень терпимости к разногласиям

Устранение неопределенности

Это культурное измерение, которое демонстрирует самый большой культурный разрыв между двумя типами организаций. Характер военного планирования заключается в стремлении к сокращению до абсолютного минимума того, что Клаузевиц называл «трением» при проведении операций. Подробные сценарии проигрываются в виде военных игр, так что военные могут быть готовы ко всем возможным случаям. Граничащее с одержимостью отношение военных к порядку, четкости, консерватизму и дисциплине нельзя подогнать под более легко приспособляемую, многозадачную реакцию и гибкую, демократичную и толерантную рабочую обстановку неправительственных организаций. В силу характера работы неправительственных организаций для персонала это непозволительная роскошь - планировать так же детально, как это делают военные. Кроме того из-за ограниченных финансовых и людских ресурсов неправительственные организации не могут предусматривать для своих операций достаточный резерв-

ный персонал, тогда как у военных имеется возможность реагировать на неожиданности.

На первый взгляд, очевидно, что самая большая степень дисгармонии между двумя типами организаций лежит в параметрах зоны власти и устранение неопределенности, тогда как в двух других секторах наблюдается большее совпадение. Этого можно было ожидать, поскольку силы обороны никогда не воевали и прочно укоренились в ирландском обществе. Такая полная интеграция в ирландское общество означает, что ценности общества отражаются в военных, так же как и в неправительственных организациях, которые в равной степени укоренились в ирландской культуре и обществе. Однако характер организации и та подготовка, которую проходят ее сотрудники, объясняют позицию военных, когда существуют разногласия.

Таблица 6: «Культурный крест»

Зона власти							Коллективизм против индивидуализма					
M					M	+2						N
	M	M				+1	M					M
			M	M		0	N	M				
						-1			N	N		
			N			-2			M		N	
				N								
N	N	N			N		A	B	C	D	E	F
A	B	C	D	E	F							
N	N	N	N	N		-2	N		N	N	N	N
					N	-1		N				
	M					0						
M				M	M	+1						
						+2	M	M	M	M	M	M
		M	M									
Женственность против мужественности							Устранение неопределенности					

M = военные, N = неправительственные организации

«Культурный крест» подтверждает, что имеется существенный уровень культурного диссонанса между двумя лагерями в отношении зоны власти и устранения неопределенности, но и более узкий, менее выраженный разрыв между двумя другими измерениями. Здесь уместно процитировать Хофштеде:

Наиболее проблематичные [взаимоотношения] существуют между группами, которые добиваются больших успехов в устранении неопределенности ... и в зоне власти. В мире, который держится на межкультурном сотрудничестве, такие культурные группы, определенно, не будут впереди других. Наверное, их нужно будет оставить в покое на некоторое время до тех пор, пока они не обнаружат, что у них нет другого выбора, кроме присоединения.⁵³

Это предполагает, что, скорее, именно резко очерченные организационные особенности военных являются вероятной причиной культурных трений, а не более рыхлые, менее определенные характеристики неправительственных организаций. Если военные хотят стоять впереди в операциях с участием многих организаций, тогда, вероятно, им придется сначала более пристально взглянуть на свою собственную внутреннюю структуру и процессы.

Области столкновения культур

Когда эти культурные различия сталкиваются на месте, неспособность к эффективному общению, вызванная отсутствием взаимопонимания, создает напряжение. Это напряжение проявляется в пяти четких областях: ожидания, восприятие, ресурсы, миссии и ценности.⁵⁴ Любое изучение примеров, когда межведомственное сотрудничество не состоялось, приведет к этим областям.

Ожидания

В Руанде в 1994 г. некоторые агентства по оказанию помощи считали, что вооруженные силы США были чересчур озабочены (само) защитой сил и выделили слишком много солдат для этого вида своего развертывания. Они считали, что можно было добиться большего, если бы больше войск было выделено для выполнения гуманитарных задач. С другой стороны, многие военные проектировщики ожидали, что у гражданских организаций есть планирующие службы, которые зеркально отражали бы военные службы, что касается их размера и возможностей. Ни тому, ни другому не удалось оценить возможность друг друга.⁵⁵

Восприятие

Наиболее очевидные различия между неправительственными организациями и военными во время действий в Руанде проявлялись в половых и возрастных характеристиках. Полевые работники неправительственных организаций обычно гораздо

⁵³ Hofstede, *Intercultural Cooperation*, 237–38.

⁵⁴ Slim, “Humanitarianism with Borders?”

⁵⁵ JEEAR, “International Response to Conflict and Genocide.”

моложе, чем офицеры, с которыми им приходится контактировать, и большую часть из них составляют женщины. Это представляет проблему для сотрудничества; как одна моя коллега в Руанде после не очень-то плодотворного посещения британского полевого госпиталя с раздражением высказалась в адрес одного военнослужащего: «Если я могу отдать должное его опыту и относиться к нему серьезно, почему он не может делать то же самое по отношению ко мне?» (Ранее она работала в Судане, Сомали, Эфиопии и Анголе). В любой организации, где повышение по службе достигается через сочетание способностей в работе и времени службы, легко поверить, что мудрость приходит с годами. В тех организациях, где доминирует один пол, существует опасность, что к представителям противоположного пола – особенно молодым – будут относиться менее серьезно. Это говорит об уровне незрелости, который нужно учитывать в военных организациях, если межведомственное сотрудничество нацелено на успех.

Ресурсы

Способность военных мобилизовать и выдвинуть ресурсы в район Великих озер в Руанде в 1994 году стала предметом зависти многих гражданских агентств по оказанию помощи. Но когда ресурсы появились на театре действий, возникло чувство негодования по поводу размера занятой военными площади, что привело к обвинениям в расточительстве, учитывая уровень оперативного излишества, предусмотренного в войсках. Существует обоснованное опасение, что уровень предоставления услуг со стороны военных в лагерях беженцев нельзя будет сохранить после их ухода. «Оксфам» красноречиво высказался об этом опасении в Гиконгоро, Руанде, в октябре 1994 года. Британские вооруженные силы в рамках своей операции «Габриэль» предложили план подачи воды по трубопроводу из реки, протекающей в трех милях среди холмов, в большие резервуары, где она будет подвергаться обработке, прежде чем она самотеком будет доставляться в лагерь беженцев в Кибехо с населением 60 тысяч человек. «Оксфам» полагал, что масштаб планируемой операции, хотя и выполнимой, учитывая ресурсы британских военных, создаст зависимое положение, которое нельзя будет продолжать сохранять после их ухода. Британским силам хорошую службу сослужил офицер по сотрудничеству между гражданскими и военными организациями, который успешно уменьшил масштаб операции, посчитавшись с опытом полевого работника «Оксфам». Этот майор – зубной врач по профессии – обладал великолепными навыками общения, обладал широким кругозором в подходе к работе и стремился к пониманию потребностей неправительственных организаций, с которыми он имел дело.

Миссии

Существенная разница между двумя видами миссий организаций всегда будет основной причиной трений между неправительственными организациями и военными. Агентства помощи всегда будут стремиться удовлетворить потребности гуманитарного императива, тогда как военные всегда будут работать на достижение целей

своих начальников и быстрый уход, и, просто по определению, практически невозможно, чтобы эти миссии точно совпали.

Ценности

Ценности составляют неотъемлемую часть самого существования организации, и их изучение заставляет организацию чувствовать себя неудобно. Вслед за опытом Великих озер гражданские агентства по оказанию помощи вложили большие усилия в исследования такого типа. Они оказывали помощь виновникам в руандийском геноциде. Их действия по оказанию этой помощи привели к тому, что лагеря в Гоме сохранились навсегда, способствуя вторжениям в Руанду со стороны тех, кто контролировал беженцев из племени хуту в Гоме. В свою очередь это привело к нападениям на лагеря беженцев изнутри Руанды и еще большему кровопролитию. Непризнание ситуационной политики означало, что краткосрочные цели были достигнуты за счет долгосрочной стабильности.⁵⁶ С другой стороны, агентства помощи скептически относятся к гуманитарным усилиям военных, когда те могут так легко доставлять помощь за счет военного имущества.

С военной точки зрения, независимо от терминов, в которых военные могут сформулировать военно-гражданское сотрудничество, такое сотрудничество просто является еще одним средством оказания помощи в достижении конечного состояния военной миссии. Развернулась кипучая деятельность в отношении следования к иракским берегам танкодесантного корабля ВМФ Великобритании «Сэр Галахед» после вторжения в эту страну в 2003 г., а также по поводу разминирования пути его следования, так как он вез 500 тонн гуманитарной помощи осажденному населению южного Ирака. Но ни слова не было сказано о тех 7500 тоннах помощи, доставляемых наземными маршрутами по территории, которая удерживалась армией США за пределами Багдада в ожидании улучшения обстановки. В свете этого трудно ли будет поверить в то, что на «Галахед» вместе с гуманитарным имуществом не было военного снаряжения? Это главная причина, почему гражданские агентства помощи с подозрением относятся к участию военных в чисто гуманитарных операциях.

Резюме

Очевидно, что между военными и неправительственными организациями существует глубокое культурное расхождение. Однако, если изучать его конкретно, можно наблюдать появление определенного спектра в том и в другом случаях. На крайних концах спектра в каждом случае обозначились явления, которые дают основания предположить, что компромисс, необходимый для успешного партнерства, не просматривается. Воодушевление наблюдается посередине, где жесткость уступает прагматизму, способствуя появлению нелегкого союза в некоторых сложных чрезвычайных обстоятельствах.

⁵⁶ JEEAR, "International Response to Conflict and Genocide;" Peter Uvin, "Difficult choices in the new post-conflict agenda: The international community in Rwanda after the genocide," *Third World Quarterly* 22:2 (2001): 177-189.

Неправительственные организации привносят с собой на свои театры действий те положительные характеристики, которым военные ничего не могут противопоставить. Глубина контакта с целевым населением, знание местных условий, озабоченность гуманитарными вопросами, политика выполнения и гибкость в подходе ко всем работам благоприятствуют элементам партнерства. С другой стороны, та сила, которую несут с собой военные, дает им возможность создавать безопасную рабочую обстановку, чтобы позволить восстановить континуум развития. Катастрофические события, которые последовали за геноцидом в Руанде в 1994 г., привели к тому, что гуманитарное сообщество не смогло выполнить возложенные на него требования. Воздушный мост, организованный армией США, и уровень безопасности, созданный присутствием французских военных, способствовали удержанию ситуации под контролем до тех пор, пока этот контроль не был передан сообществу гуманитарных организаций. При проведении операций под мандатом ООН в Боснии, Косово, Восточном Тиморе и Сьерра-Леоне неправительственные организации и военные действовали вместе.

Множество таких ситуаций служит примером того, что характер конфликтов изменился. Необходимо добиваться согласованности, чтобы наилучшим образом оказывать помощь тем, от чьего имени развертываются обе такие организации. Любое согласование потребует компромиссов, предвидения и гибкости с обеих сторон. Жесткое следование традиционным точкам зрения служит только укреплению укоренившихся позиций. Изучение культур друг друга может создать климат взаимопонимания, при котором потребности могут быть реализованы наилучшим образом.

Для военных выполнение планов командования означает разработку механизмов или тактики, с помощью которых можно с успехом провести операцию при выполнении этих планов. Чтобы разработать тактику, ведущую к успешному взаимодействию с неправительственными организациями при выполнении операций по оказанию гуманитарной помощи, офицер сил обороны должен изучить участников и выявить сильные и слабые стороны каждого из них. Это будет включать как неотъемлемую часть процесса изучение культуры и характера неправительственных организаций, с которыми офицеру придется взаимодействовать.

Выводы и рекомендации

В данной работе исследуются культурные различия между вооруженными силами и неправительственными организациями и трудности, которые возникают в связи с этими различиями при работе на одном театре действий. Неправительственные организации образуют всего лишь один элемент в общем контексте сотрудничества гражданских и военных организаций, и военным необходимо уметь работать со многими невоенными агентствами. «Культурный крест» Хофштеде показывает, что организационные особенности военных, вероятно, являются основной причиной трений в их взаимодействии с неправительственными организациями. Следовательно, для того чтобы функционировать эффективно, военные организации должны вносить соответствующие изменения в свою собственную структуру и ритуалы. Это

необходимо делать с позиции знаний, которая потребует тщательного изучения культурных различий между военными и неправительственными организациями. Однако многообразие и большое количество неправительственных организаций, каждая из которых заявляет о своей полной самостоятельности и недоверии военным, означает, что эти организации всегда будут главной причиной озабоченности для военного командира, когда они действуют на одной и той же сцене. Военно-гражданское сотрудничество является инструментом, рассчитанным на предоставление оперативной свободы. Так же, как и любой другой инструмент, наилучшие результаты сотрудничество демонстрирует тогда, когда полностью осознаются его возможности.

Заключение

Вооруженные силы и неправительственные организации являются чуждыми друг другу партнерами, делящими одну постель. Должна сложиться отчаянная ситуация, чтобы заставить две практически разные организации образовать такое необходимое и симбиотическое партнерство. Динамика ведения войны и международной политики настолько изменилась за последнее десятилетие, что такие ситуации будут возникать все чаще. Если Ирландские силы обороны собираются воспользоваться своими сильными сторонами, они могут оказаться в положении, когда им придется взять на себя лидирующую роль в координации взаимодействия многих организаций. Для этого они должны заранее выяснить характер тех организаций, с которыми им придется работать. Импульс для этого должен пойти сверху вниз в виде директивы как главная политическая линия правительства. У командования сил обороны должна быть разработанная доктрина, которая демонстрирует глубокие знания и знакомство с имеющими место вопросами и возможностями, необходимыми для достижения успеха.

Если силы обороны возьмут на себя инициативу координации деятельности различных организаций во время будущих операций, это нужно делать через устройство сопряжения, подходящее для неправительственных организаций. Неправительственные организации будут лучше реагировать на более коллегиальный и свободный стиль управления, отражающий их культуру, чем на традиционный иерархический и автократический подход, который срывает в случае с военными. Отношение, продемонстрированное британским майором при разрешении вышеупомянутого вопроса с водоснабжением, - именно то, что необходимо военным для обеспечения успешного привлечения к совместной работе неправительственных организаций. Каждый человек, опрошенный мною, отметил, что считает, что опыт работы с неправительственными организациями проверяет и повышает мастерство военных и что такое развертывание было правильным и не оказало никакого отрицательного влияния на наши военные возможности.

Прежде всего, военным нужно принять, что, хотя они и могут дать ключевые навыки при работе в сложной чрезвычайной ситуации (например, средства связи, материально-техническое, инженерное и медицинское обеспечение), они не являются

гуманитарной организацией и никогда не должны выдавать себя за таковую. Фактически, многие профессиональные неправительственные организации по оказанию помощи часто считают военных, и вполне обоснованно, дилетантами или даже опасно некомпетентными в оказании гуманитарной помощи.

Рекомендации

Задачи ПРМ требуют, чтобы Ирландские силы обороны провели совместные учения операций по поддержанию мира в 2003 году. Неправительственные организации также внесут свой вклад. В 2002 году Ирландская тренировочная школа ООН (UNTSI) провела недельный курс для журналистов международных средств массовой информации. Привлечение невоенного персонала к участию в таких событиях должно приветствоваться. Однако часто при таких мероприятиях невоенный персонал почти не виден за военным и, таким образом, военные, скорее, обучают, а не учатся сами. Для военных требуется такой элемент обучения, в котором они не будут доминирующей группой.

Доктрина

Более профессиональный военный подход, ведомый доктриной, должен быть принят при решении вопросов сотрудничества между организациями. Нынешняя, скорее специальная, система хотя и может казаться успешной, всегда будет зависеть от отдельного человека, который волей случая был выбран для назначения. Сотрудничество между военными и гражданскими все еще вязнет в таких второстепенных вопросах, как вопрос оперативного планирования.

Образование и подготовка

Ирландские силы обороны обладают универсальными навыками военно-гражданского сотрудничества, но когда дело доходит до конкретных вопросов, существует потребность в подготовке на всех уровнях, соответствующих уровню воздействия со стороны гражданских организаций, с которым, вероятно, придется столкнуться отдельному человеку. Особенно важно, чтобы наши младшие офицеры и старшие сержанты лояльно относились к культуре неправительственных организаций, чтобы последние, работая за границей, воспринимались как равные. Это потребует взаимодействия с неправительственными организациями, их привлечения на военные курсы, а также привлечения военных офицеров на курсы неправительственных организаций.

В соответствии с обучением военного персонала, от которого мы получаем определенную часть своей доктрины, обучение личного состава резерва сил обороны в этой области также может оказаться подходящим. Результаты этого имеют большие перспективы. Потребуется заново пересмотреть политику сил обороны, когда за границей служит персонал только из кадрового состава сил обороны. Резервисты из-за того, что они привлекаются на непостоянной основе, проявляют культурные отличия при сравнении с кадровыми военнослужащими мужчинами и женщинами. Изучение культуры резервистов может обнаружить, что они хорошо подходят

для совместной работы с гражданскими и военными. Воздействие, оказываемое со стороны чужеродной культуры, даст дополнительные знания каждому участнику и потребует от людей изучения своей собственной культуры. Для обеспечения гармоничного сосуществования во многих областях придется искать компромиссы. Однако потенциальные выгоды намного перевешивают угрозу для военных.

Методическое руководство

Можно добиться большей информированности о неправительственных организациях и их культуре, предоставляя регулярно обновляемое методическое руководство по работе с агентствами помощи. Адресованное личному составу на уровне войсковой части и подразделения, такое методическое руководство может использоваться для объяснения роли неправительственных организаций, их мотивации, финансирования, технических стандартов и их оперативно сильных и слабых сторон, а также их культурных отличий. В нем также могут даваться рекомендации по вопросам управления и координации. В установке, используемой в данном анализе, ставился вопрос о том, существует ли необходимость дополнительной подготовки перед началом развертывания. Те, кто считал, что такая необходимость существует, видели недостаток в области понимания гражданских организаций и технических требований к операциям по оказанию помощи беженцам, а не в том, чтобы справиться с эмоциональным стрессом.

Культурная информированность

Ирландским силам обороны необходимо изучить свои собственные культурные сильные и слабые стороны, чтобы оценить, как они влияют на сотрудничество организаций в обстановке, где действует много организаций. Укоренившиеся допущения о культуре, ценностях и этических стандартах сил обороны необходимо изучать и пересматривать при необходимости, чтобы обеспечить более эффективное взаимодействие с будущими гражданскими партнерами. Поскольку мы представляем силы обороны, у нас есть определенные преимущества в этой области – служба с многонациональными силами, такими как СФОР, подвижный войсковой резерв, Временные силы ООН в Ливане (UNIFIL) и Международные силы в Восточном Тиморе (INTERFET), показала важность понимания культуры наших партнеров по операциям. Планируемое развертывание в составе финской бригады в Косово продвинет этот процесс еще дальше, но необходимо изучить финскую военную культуру, чтобы способствовать действенному и эффективному порядку проведения операций, так же, как и финны будут изучать нашу культуру.

Ирландский нейтралитет

Область военно-гражданского сотрудничества является той областью, для которой подходят ирландские войска. Наша природная склонность к решению проблем и наша способность к общению могут помочь нам утвердиться в этой нише на рынке. Нейтралитет Ирландии может использоваться в работе с неправительственными организациями, поскольку у нас нет колониального багажа. Мы пользуемся

всеобщим признанием в области поддержания мира, так что, при должном образовании и подготовке, нет оснований считать, что неправительственные организации не признают нас как координаторов работы.

Если силы обороны хотят рассчитывать на успех последних пятидесяти лет участия в миротворческих операциях, они должны осознавать, что арена, на которой им придется размещаться в будущем, полностью изменилась по сравнению с той, которую они занимали в течение первых пятидесяти лет на службе миру. Для того, чтобы занять ведущую роль при развертывании в будущем, жизненно важно серьезно изучить подход к взаимодействию с гражданскими организациями. Требуется более комплексный и менее специальный подход, а это требует доктринального руководства высокого уровня прежде, чем его можно будет использовать в работе. Силам обороны также нужно быть более инициативными и гибкими, они также должны быть честными в отношении своих собственных внутренних препятствий на пути к эффективному межведомственному сотрудничеству. Прежде чем силы обороны научатся, как взаимодействовать с неправительственными организациями, они должны признать существование необходимости такого обучения.

Анализ изучения мнений выявил то, что отношением возвращающихся солдат никто не интересовался, что этих людей не использовали там, где они могли бы поделиться своим опытом. При этом возникло стойкое ощущение, что получение знаний о гражданских организациях и требованиях технической поддержки при операциях по оказанию помощи беженцам будет очень полезно для любого офицера, участвующего в такого рода операциях. Но этому анализу информации уже восемь лет. Ситуация с тех пор изменилась, и подход к этому аспекту должен быть более оперативным, чем раньше. Нужно будет с чем-то смириться (качество, обычно не ассоциирующееся с «мужественными» организациями). При этом должны учитываться наиболее очевидные культурные различия: зона власти и устранение неопределенности. Необходимо признать, что умение не является единственным оберегом знания, и что 26-летняя медсестра с опытом полевой работы заслуживает того, чтобы ее воспринимали всерьез.

Область дальнейшего изучения

В данной работе культура неправительственных организаций рассматривается с точки зрения военных офицеров, которые работали в рамках сообщества неправительственных организаций, а не с точки зрения тех, кто при развертывании военных подразделений имел ограниченное взаимодействие с неправительственными организациями. Я считаю, что изучение того, как этот опыт сказался на мнении этих офицеров о военной культуре, окажется ценным, если тот же процесс «вхождения» рассмотреть заново.

При исследовании этого тезиса некоторые дополнительные вопросы возникают сами собой:

- Какую роль силы обороны должны играть в современных операциях по поддержанию мира и по оказанию гуманитарной помощи? Должны ли они

использовать универсальный подход или же стремиться к предоставлению ресурсов определенным нишам на рынке?

- Должны ли силы обороны участвовать в зарубежных миссиях, учитывая, что у них, видимо, не будет в достаточной степени сил или культуры, чтобы добиться наилучших результатов в миссиях согласно Главе 7?
- Мрачное ли будущее ожидает Ирландию в операциях по поддержанию мира и по оказанию гуманитарной помощи из-за «тройного замка»? Существует ли возможность участия в миссиях, возглавляемых Европейским Союзом, которые не имеют мандата ООН? Если да, то каким образом можно этого добиться?

Я считаю, что любой из вопросов требует дальнейшего изучения и что тщательное исследование предмета станет существенным вкладом в сумму знаний сил обороны в этой области.