

Взаимосвязи
Ежеквартальный журнал

(Русское издание серии Connections)

Том III, № 3
сентябрь 2004

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

Содержание

Дети-солдаты - составной элемент новых нерегулярных войн?..... 1 <i>Сабине Коллмер</i>	
Политика в области безопасности и обороны в новой Европейской Конституции: критическая оценка..... 13 <i>Туомас Форсберг</i>	
Оборонная реформа Албанских вооруженных сил: демократизация и трансформация..... 31 <i>Эника Абази</i>	
Стимулирование Косово 43 <i>Борут Гргич и Яна Урх</i>	
Американо-германское партнерство в начале двадцать первого века: новый вызов 55 <i>Владислав В. Фрольцов</i>	
Глобализация, либеральный императив, исламизм и будущее конфликта в 21-м веке 64 <i>Д-р Майкл Михалка</i>	
Исламисты в демократических выборах: угроза или решение? 79 <i>Энн Мари Байлоуни</i>	
Ислам – исламизм – исламистский терроризм? Некоторые размышления о том, как «связать узлами» ислам и безопасность 89 <i>Петра Вайланд</i>	
Значение событий, произошедших в тюрьме «Абу-Грейб», для стран ПРМ: размышления бывшего офицера разведки 95 <i>Дж. Пол Холман</i>	
Современные вызовы применению международного гуманитарного права..... 111 <i>Д-р Рей Мерфи</i>	
Энергетические ресурсы Каспийского региона и значение Турции для энергетической безопасности Европы..... 129 <i>Гурбан Алекперов</i>	

Дети-солдаты – составной элемент новых нерегулярных войн?

Сабине Коллмер *

Дети-солдаты сегодня ¹

Сегодня 300 000 детей-солдат принимают участие в вооруженных конфликтах по всему миру, и их число растет. Они воюют более чем в тридцати странах, чаще всего в Африке, в Азии и в Латинской Америке. Но они участвуют и в боевых действиях в Европе (на Балканах) и в странах бывшего Советского Союза (к примеру, в Чечне).

В то же время неустановленное число детей проходит военную подготовку или привлекается к выполнению таких задач, как охрана и патрулирование, работа и помощь на кухне. Их используют как «секс-рабов» и как живые минные тралы. В некоторых западных государствах, действительно, подросткам моложе восемнадцати разрешено служить в национальных армиях, следовательно, формально их можно называть «детьми-солдатами». Явление, к которому, однако, я хочу привлечь внимание, является чем-то совершенно другим: это систематическое, и по большей части насильственное, использование детей и подростков в качестве дешевого и гибкого фонда по комплектованию новобранцев для так называемых «малых войн» и нерегулярных вооруженных конфликтов. Эти войны ведутся как нерегулярные конфликты с массовым участием гражданских лиц. Их целью часто бывает преследование, изгнание и даже уничтожение определенной этнической группы населения. Число конфликтов такого типа значительно выросло с конца «холодной войны».

Почему так много детей и подростков участвуют в этих конфликтах? Почему их число растет? В чем смысл использования детей-солдат? И более того, как оценить этот феномен в свете миссий по поддержанию и принудительному установлению мира и что делать в этом отношении войскам, расположенным в таких зонах? В данной статье предлагается краткое обозрение текущей ситуации. Чтобы классифицировать это явление, я сначала рассмотрю некоторые ключевые элементы окружения, в котором организовано использование детей-солдат сегодня. Эти элементы можно отнести к изменяющимся способам ведения военных действий, так же как и к доминирующим формам распространения оружия. Второе, я намечу контуры правового и социального положения детей-солдат. И третье, окончательная оценка дает политический анализ явления, а также проли-

* Д-р Коллмер преподает на факультете общественных наук Университета Бундесвера в Нойбиберге, Германия.

¹ Более углубленное рассмотрение этого вопроса можно найти в написанной мной главе о детях-солдатах, которая будет опубликована в *Soziale Arbeit und kriegsrische Konflikte*, ред. R. Seifert (выйдет в 2004 г.).

вает свет на участие многонациональных сил по поддержанию мира в регионах конфликта.

Изменение способов ведения войны

С исторической точки зрения, активное участие детей в вооруженных конфликтах явление не новое. В средние века, начиная с возраста четырнадцати лет, дети становились оруженосцами, которые оказывали помощь рыцарям, к примеру, несли ночной караул и чистили оружие. В восемнадцатом и девятнадцатом веках на мальчиков, которых называли «пороховыми обезьянками» и которые часто были не старше восьми лет, возлагали опасную работу перезаряжать орудия на кораблях; на суше мальчики должны были передавать сообщения между пехотными полками на поле битвы.² В конце Второй мировой войны нацистский режим заставлял четырнадцатилетних детей служить в полках *Volkssturm* (ополчения).³ В прошлом, как и сегодня, к использованию детей-солдат прибегали, когда небольшие размеры тела и быстроноготь считались преимуществом, или когда детей можно было заставить оказывать личные услуги. Однако драматическое увеличение числа детей-солдат наблюдается только с конца Второй мировой войны; этот факт надо рассматривать в связи с изменением способов ведения боевых действий.

С 1945 г. и особенно с конца «холодной войны» начали появляться новые формы коллективного насилия, которые могут быть охарактеризованы как «малые войны»,⁴ «конфликты низкой интенсивности»,⁵ «асимметричные конфликты»⁶ или «новые войны».⁷ Общим между этими понятиями является тот факт, что они описывают тип войны, который систематически отличается от традиционной модели войны между суверенными государствами или «межгосударственной войны».⁸ Гамбургский центр по изучению причин современных войн и вооруженных конфликтов (AKUF), исследовав все продолжающиеся войны и конфликты, зарегистрировал в 2001 году, что только 6 процентов таких войн и

² Rachel Brett and Margaret McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*, Research Project on behalf of 'Save the Children Sweden' (Geneva: Office of the Quaker at the United Nations; German edition, Books on Demand GmbH. O. Ort., 2001).

³ Margrit Schmid and Alice Schmid, *I killed people. Wenn Kinder in den Krieg ziehen* (Göttingen: Lamuv Verlag, 2001).

⁴ Christopher Daase, *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999).

⁵ Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1991).

⁶ Herfried Münkler, *Die neuen Kriege* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2002).

⁷ Mary Kaldor, *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung* (Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2002); впервые опубликована на английском как *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*.

⁸ Обзор традиционных концепций межгосударственных войн можно найти в Martin van Creveld, *The Rise and Fall of the State* (Cambridge, 1999).

конфликтов все еще относится к категории «межгосударственных войн»,⁹ тогда как 46 процентов находятся в категории «антирежимных войн», 42 процента были названы «войнами за автономию и отделение» и оставшиеся 6 процентов представляли собой комбинированные формы внутренних войн. Эти формы войн не ограничены в определенном регионе мира и на определенном континенте. С ними можно столкнуться в таких разных регионах, как Босния и Герцеговина, Сьерра-Леоне, Сомали, Чечня, Курдистан, Сальвадор и Колумбия.

Войны в таких странах были отмечены новой динамикой организованного насилия, участием в качестве воюющих сторон большого разнообразия негосударственных субъектов и сложным комплексом внутренних и внешних факторов, которые привели к этим войнам.¹⁰ Нет, однако, никакой случайности в том, что эти войны происходят главным образом в развивающихся странах, поскольку основные причины насилия часто кроются в структурной бедности, так же как и в экономическом и социальном неравенстве.¹¹ Далее, распад и в конечном итоге исчезновение Советского Союза стали причиной не только появления «вакуума власти», но и очень взрывоопасного «вакуума идентичности», который должен быть заполнен чем-то отличным от связанной с национальным государством системой убеждений. Этот процесс реорганизации различных типов коллективной идентичности иногда приводит к насильственным формам разрешения этнических конфликтов, особенно в посткоммунистических государствах. Наконец, считается, что экономическая и культурная глобализация, когда она переживается как процесс коллективной изоляции, может порождать тенденцию к организованному насилию.¹²

Основной характерной чертой этих новых нерегулярных войн является асимметричная структура конфликта потому, что в этих случаях регулярные армии, а также военизированные силы и силы правопорядка того или иного государства обычно сталкиваются с субнациональными или транснациональными действующими субъектами. Из-за своей безнадежной военной слабости такие субнациональные субъекты не стремятся к прямой конфронтации с регулярными частями. Вместо этого они используют разнообразные методы, такие как действия типа «бей и беги», заимствованные из партизанского способа военных действий. Типичными для этой модели военных действий являются нечеткая линия фронта, террористические акты и случаи организации общественных беспорядков. Бойцы негосударственных субъектов обычно отходят в убежища за границы государ-

⁹ AKUF, “Das Kriegsgeschehen 2001 im Überblick” (2001), на вебсайте: www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm.

¹⁰ Для обозрения смотри Sabine Collmer, “New War? Vom Staatenkrieg zu den irregulären Kriegen des 21. Jahrhunderts,” в *Krieg, Konflikt und Gesellschaft. Aktuelle interdisziplinäre Perspektiven*, ред. Sabine Collmer (Hamburg: Kovac Verlag, 2003).

¹¹ Смотри Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*.

¹² Kaldor, *Neue und Alte Kriege*.

ства для перегруппирования и переформирования своих сил.¹³ По этой причине такой тип вооруженных конфликтов может длиться довольно долго. Эмпирический анализ войн, имевших место в последние два столетия, показывает, что число конфликтов, в которых сталкиваются сильные и слабые действующие лица, существенно возросло в период между 1800 - 1998 г.г., с 11,8 процентов до 55 процентов!¹⁴ Эти негосударственные группы состоят из «гибридной» смеси боевиков, таких как полувоенные группы, местная милиция, подразделения самообороны и наемники.¹⁵ Дополнительной отличительной особенностью является то, что эти боевики не имеют четкого статуса воюющих лиц согласно правилам традиционной войны.¹⁶ Центральной фигурой в этих войнах является так называемый военный диктатор – военный предприниматель, который объединяет экономические, политические и военные расчеты в одном лице. Его конечная цель – это обеспечить для себя финансовую рентабельность использования насилия. Он добивается этого, предпринимая такие меры как набор дешевых бойцов, использование легкого стрелкового оружия, так же как торговля и контрабанда таких незаконных товаров как наркотики, оружие и люди.¹⁷ С финансовой точки зрения, специфическая экономика этих новых войн создает спрос на дешевых бойцов и таким образом предлагает объяснение для растущего спроса на детей-солдат на полях сражений.

Но есть и другие причины. Специфические способы насильственных действий заставляют гражданское население постоянно заботиться о защите своей жизни и принуждают его к участию в военных действиях. Часто гражданские лица становятся жертвами вторжений враждующих сторон, к примеру, при этнических чистках. Акты жестокости по отношению к гражданским лицам являются эндемичными для этих войн. Далее, обстоятельно аргументировалось, что структуры асимметричного конфликта несут специфический риск нормативного вакуума, где не действуют законы международного права.¹⁸ Из-за того, что боевиков трудно отличить от невоюющих лиц, все гражданское население в регионе конфликта подозревается во «вражеских» действиях. Таким образом, уничтожение гражданских лиц регулярными частями оправдывается ссылкой на скрытого, вездесущего врага. Поэтому отличительным элементом нерегулярных войн являются случаи крайней жестокости и массового нарушения прав человека, «хищническое поведение среди людей»,¹⁹ что соответствует преобладающим насильственным общественным отношениям. Здесь мы находим еще один мотив для

¹³ По всестороннему обзору последствий такого типа ведения боевых действий см. Daase, Christopher, 1999.

¹⁴ Ivan Arreguin-Toft, “How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict,” *International Security* 26:1 (лето 2001): 93–128.

¹⁵ Kaldor, *Neue und Alte Kriege*.

¹⁶ Münkler, *Die neuen Kriege*.

¹⁷ Münkler, *Die neuen Kriege*, 161.

¹⁸ Смотри Daase, *Kleine Kriege*.

¹⁹ Kaldor, *Neue und alte Kriege*, 169.

расширенного использования детей-солдат – по иронии судьбы в обществе, где военное насилие превращается в каждодневную реальность, стать солдатом для ребенка может быть разумным выбором в связи с защитой, которую группа бойцов может обеспечить.²⁰

Распространение оружия

В контексте вопроса о детях-солдатах надо открыто рассмотреть конкретные формы распространения оружия. Дальнейшее объяснение того, почему сегодня на детей в зонах конфликтов смотрят не только как на жертв, но все больше и больше как на участников, лежит в том, что эти конфликты редко характеризуются использованием тяжелого вооружения. Наоборот, противники используют в основном стрелковое оружие. «Стрелковое оружие является оружием массового уничтожения в новых войнах и таким образом превращается в одну из самых неотложных проблем безопасности», – заявил немецкий политик Анте Фолмер в программной речи на открытии выставки против стрелкового оружия, организованной UNICEF в 2003 г.²¹

Термин «легкое стрелковое оружие» относится не только к хорошо известному автомату Калашникова, но также включает широкий спектр оружия в диапазоне от обыкновенных пистолетов до бронебойных базук.²² Обычно эти виды оружия не требуют существенной материально-технической поддержки или сложных ремонтных циклов и могут быть доставлены в назначенный район практически незаметно. Они имеют малый вес, они надежны, и их можно использовать без особо сложного обучения. Все эти качества делают возможным их использование детьми и подростками. В отличие от высокотехнологичных видов оружия, их можно купить относительно дешево, особенно имея в виду то, что рынок заполнен таким оружием после окончания «холодной войны». Только малая его часть производится сегодня; продаются большие количества бывшего в употреблении вооружения, и они циркулируют по конфликтным регионам мира. Наблюдатели сообщают, к примеру, что оружие, использованное в гражданской войне в Ливане, было переброшено в Хорватию.²³ Так как все эти формы перевозки оружия незаконны, они в большой степени зависят от сети международной организованной преступности. В странах назначения, коррупция и кумовство среди государственных служащих часто имеют место наряду с распа-

²⁰ Это в особенности касается детей, которые потеряли родителей и других родственников во время войны, которые остались без защиты и без дома и которым неоткуда ждать помощи, чтобы уцелеть.

²¹ Alexander Dorner, “Ein Leben lang traumatisiert. Ausstellung gegen Kleinwaffen,” из онлайн-версии *Das Parlament* (1 August 2003), на вебсайте: www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament.

²² Peter Lock, “Vom Wandel bewaffneter Konflikte. Kinder und Gewehre” (2004), 5; можно найти в онлайн-режиме на сайте: <http://www.tdh.de/?page=Themen/Kindersoldaten>.

²³ Lock, “Vom Wandel,” 9.

дом государства.²⁴ Таким образом представители власти, которым вменяется в обязанность осуществлять контроль над импортом оружия, не в состоянии его осуществлять и фактически на этом наживаются; такие акты коррупции становятся «эндемическим самоподдерживающимся процессом, который ускоряет распад государства, особенно в Африке», согласно мнению Питера Локка – эксперта по развитию в UNICEF.²⁵ Поэтому нерегулярные войны и новые формы распространения оружия могут непосредственно способствовать ослаблению возможности государства осуществлять свою монополию на власть, что в конечном итоге приводит к полному распаду гражданского общества и таким образом открывает путь к несостоявшимся государствам.

Дети-солдаты: правовые аспекты и последние события

Ряд международных гуманитарных законов и положений регулирует социальный статус детей-солдат. Это, в первую очередь, Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. (ЖК-ДП I), или Протокол (I), относящийся к защите жертв международных вооруженных конфликтов, и ЖК-ДП II, или Протокол (II), дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., относящийся к защите жертв немеждународных вооруженных конфликтов. Оба протокола были приняты в июне 1977 г. С того времени, согласно международному праву, в вооруженных конфликтах не разрешается участвовать детям моложе пятнадцати лет.

С конца 1980-х г.г. прилагаются активные дипломатические усилия с тем, чтобы поднять минимальный возраст до восемнадцати лет. Так как правительствам часто приходится отрицать, что в их странах имеют место вооруженные конфликты, в прошлом многие государства легко препятствовали изменению международного права по этому вопросу.²⁶ В 1989 г., однако, была принята Конвенция о правах ребенка. Эта конвенция, которая сегодня ратифицирована почти всеми странами, не допускает узкого определения понятия «вооруженный конфликт». Она определяет понятие «ребенок» как «любого человека моложе восемнадцати лет, если только по законам конкретной страны, относящимся к детям, не принят более ранний возраст для совершеннолетия» (Статья 1). Однако конвенция устанавливает более ранний возраст в пятнадцать лет по отношению к военному рекрутированию и участию в военных конфликтах, в то же время призывая государства, которые набирают солдат в возрасте моложе восемнадцати лет, отдавать предпочтение старшим (Статья 38).²⁷ Так как эта конвенция оказывает только легкий нажим на государства положить конец использованию детей

²⁴ Georg Sorensen, “A State is not a State: Types of Statehood and Patterns of Conflict after the Cold War,” в *International Security Management and the United Nations*, ред. Muthiah Alagappa и Takashi Inoguchi (New York: United Nations University Press, 1999), 24–42.

²⁵ Lock, “Vom Wandel,” 11.

²⁶ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*.

²⁷ *Global Report on Child Soldiers* (London: The Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2001), 39.

в вооруженных конфликтах, в течение 1990-х были предприняты попытки запретить в мировом масштабе использование детей-солдат. Эти усилия получили дополнительный импульс, когда в 1995 г. Генеральный Секретарь ООН вместе с разными правительственными и неправительственными институтами призвал к «запрещению любых форм привлечения к военной службе и участия в конфликтах детей моложе восемнадцати лет», что получило название позиции «Строго после 18 лет».²⁸ В 2000 г. начала действовать МОТ 182, или Конвенция № 182 Международной организации труда по искоренению худших форм детского труда. В ней ратифицировавшие ее страны договорились предпринимать «безотлагательные и эффективные меры по запрету худших форм детского труда». В это определение Конвенция включает не только рабство и случаи, подобные рабству, такие как продажа и контрабанда детей, рабство за долги и принудительные работы, но также и «насильственный и обязательный набор детей для использования в вооруженном конфликте».²⁹

С 1998 г. НПО, называемая «Коалиция для прекращения использования детей-солдат»,³⁰ предприняла совместные усилия содействовать позиции «Строго после 18 лет» добиться международного прорыва. После многих лет переговоров их лоббистская работа в конечном итоге привела к успеху тогда, когда Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в мае 2000 г. консенсусом приняла «Необязательный протокол к Конвенции о Правах ребенка». В 2002 г. документ был ратифицирован после того, как десять стран подписали договор.

Этот документ ООН представляет собой не только последний, но также и наиболее всесторонний закон, относящийся к детям-солдатам, и он разработан с учетом всех слабых сторон более ранних законодательных инициатив.³¹ В нем впервые подписавшие его страны соглашаются поднять минимальный возраст для привлечения на военную службу и несения военной службы с пятнадцати до восемнадцати лет. Хотя минимальный возраст для участия в военных действиях был увеличен до восемнадцати лет, государства все еще могут принимать добровольцев старше шестнадцати,³² однако, они должны обеспечить гарантии того, что набор новобранцев является подлинно добровольным (к примеру, должно быть согласие законного опекуна на добровольную вербовку).

Социальная ситуация детей-солдат

Есть информация о наличии детей-солдат более чем в тридцати шести странах, включая Колумбию, Мексику, Перу, Турцию, Индию, Ливан, Израиль и бывшую

²⁸ Там же.

²⁹ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*, 165.

³⁰ Amnesty International, Human Rights Watch, International Federation Terre des Hommes, International Save the Children Alliance, Jesuit Refugee Service и Quaker United Nations Office Geneva основали коалицию в 1998 г.

³¹ К марту 2004 г. статус ратификации Необязательного Протокола был такой: 115 стран его подписали, и 70 стран его ратифицировали. См. www.Childsoldiers.org.

³² *Global Report*, 422.

Югославию. На деле их можно найти везде, где имеют место вооруженные конфликты и в военных действиях принимают участие оппозиционные (или партизанские) группы. И ни в коем случае речь не идет только о детях мужского пола; во многих регионах дети-солдаты женского пола принимают прямое участие в сражениях. Есть информация о женских подразделениях в Эфиопии, Уганде, Чечне, Либерии и Бирме/Мьянме. Даже в Курдистане или среди тамильской этнической группы в Шри-Ланке—районах, в которых женщины по традиции играют подчиненную роль в обществе—используются девочки бойцы для выполнения боевых заданий.³³

Изучение обстоятельств ситуации детей-солдат в двадцати шести разных странах приводит к заключению, что ключевой фактор в осознании целостного явления лежит в понимании способа набора детей-солдат. Чем дольше длится вооруженный конфликт, тем вероятнее, что детей будут использовать как солдат и тем больше будет количество погибших. Наряду с добровольным вступлением в вооруженные формирования очень распространенным является обязательное комплектование.³⁴ В таких случаях значительную роль играют принудительные меры набора:

Армия или группа боевиков нападает на деревню или маленький город, убивает жителей, уводит детей, грабит и поджигает дома. Детей похищают из дома ночью, в дневное же время их похищают из школы или с поля. В изучаемых случаях почти во всех рассматриваемых странах были сведения, что похищения сопровождалась насилием, угрозами или запугиванием детей.³⁵

Иногда детей приучают к наркотикам и алкоголю, чтобы добиться подчинения.³⁶

В обращении с детьми-солдатами не учитывается то, что их физические, умственные и эмоциональные возможности все еще меньше, чем у взрослого человека; наоборот, во множестве докладов приводятся случаи жестких тренировок, суровых наказаний и жестокого, даже садистского, обращения, а также ликвидации тех детей, которые отстают от своих ровесников-боевиков или пытаются дезертировать.³⁷ Муштровку, недоедание и нездоровую среду дети переносят тяжелее потому, что они все еще не способны заботиться о себе и защищать свои права. Поэтому они чаще получают плохое питание, чем взрослые солдаты, и подвержены большему риску заболеть из-за нездоровых условий. Особенно девушки являются объектом домогательств и насилия. По этой причине обычными

³³ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*, 76.

³⁴ Это обычно происходит, когда дети потеряли родственников в ходе вооруженного конфликта. Таким способом детей набирают из других стран, среди общин беженцев или среди групп этнической диаспоры, и перебрасывают через границу. *Global Report*, 22.

³⁵ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*, 45.

³⁶ Schmid and Schmid, *I Killed People*.

³⁷ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*, 84.

являются нежелательные беременности и широко распространено заражение вирусом СПИДа.³⁸

Дети-солдаты выполняют широкий спектр задач: помощь в готовке и уборке, работа в качестве прислуги или выполнение сексуальных услуг, так же как и работа в качестве носильщиков или бойцов в боевых заданиях. Далее, их часто используют для разведывательного наблюдения и заброски на территорию противника, а также для укладки мин и разминирования. Причина, по которой дети используются для разведки и при установлении засад, очевидна – их обычно не воспринимают как угрозу: «Они просто менее заметны, чем взрослые. Из-за их маленького роста им легче прятаться, и они не вызывают подозрений».³⁹ В некоторых районах, где использование детей-солдат является обычным, правительственные солдаты начинали намеренно убивать детей с целью «уничтожить» потенциального врага. Размывание традиционных границ между воюющими и невоюющими лицами, следовательно, ставит детей в зоне боевых действий в очень невыгодное положение, потому что в глазах регулярных войск каждый ребенок становится потенциальным агрессором.⁴⁰

Если детей используют в сражениях, они подвержены большому риску получить ранения или увечья потому, что у них меньше опыта и они недостаточно обучены. Из их незрелости извлекают выгоду, на детей смотрят как на «дешевых, легко заменяемых солдат и их легче довести до состояния, при котором они бесстрашно убивают и бездумно подчиняются».⁴¹ В дополнение к этому, «дети - хорошие бойцы, потому что они молоды и хотят показать себя. Они верят, что это какая-то игра; поэтому они так бесстрашны», сказал один из командиров вооруженной группы в Демократической Республике Конго.⁴² Медицинское обслуживание солдат в зоне боевых действий редко бывает достаточным; раненых детей иногда отвозят на окраины городов, где предполагается, что их заберут и о них позаботятся мирные жители.⁴³ Наряду с физическими ранениями дети получают и душевные раны. Психологические исследования детей-солдат дают основания сделать вывод, что те, кто в конечном итоге выживает, все без исключения трав-

³⁸ *Child Soldiers Newsletter* 10 (February 2004); онлайн на вебсайте: www.child-soldiers.org/cs/child-soldiers.nsf.

³⁹ Исследование обстоятельств случаев в Бирме/Мьянме, цитируется по: Brett and McCallin, *Kinder—die unsichtbaren Soldaten*, 90.

⁴⁰ Информация из Колумбии подтверждает эти оценки: в августе 2000 г. армейское подразделение недалеко от Пуэбло Рико, Антиохия, приняло группу школьников за партизанскую единицу и открыло огонь, убив шестерых детей в возрасте от семи до десяти лет и ранив еще шестерых детей. *Global Report*, 27.

⁴¹ *Global Report*, 22.

⁴² “Kindersoldaten: Ein Überblick” (2004); на вебсайте: www.oneworldweb.de/tdh/themen/ks_bericht.html.

⁴³ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*.

мированы; они переносят тяжелый психологический и эмоциональный стресс во время войны.⁴⁴

Политическая оценка и солдаты миссий по поддержанию мира

С одной стороны, дети являются жертвами войны и вооруженных конфликтов. С другой, они нередко на деле принимают участие в жестоких и крайних проявлениях насилия и актов садизма и, следовательно, являются действующими лицами в войне, способствующие немислимым страданиям. Четырнадцатилетняя девушка, которая была похищена мятежниками из движения Объединенного революционного фронта (RUF) в Сьерра-Леоне, вспоминает о суровых испытаниях, которые она пережила: «Я видела, как людям отрубали руки, как десятилетнюю девочку изнасиловали и она умерла, и так много мужчин и женщин, которых сожгли заживо». В докладе из Алжира говорится о мальчиках, по-видимому, возраста двенадцати лет, которые отрезали голову пятнадцатилетней девушке и затем «перекидывали» друг другу ее голову.⁴⁵ И поток подобных докладов о жестокостях, совершаемых детьми-солдатами в зонах войны по всему миру, бесконечен.⁴⁶

Очевидно, у детей часто отсутствует возможность конструктивно думать о том, что они делают в зонах конфликтов. Дети и подростки, которые служат солдатами, в целом имеют недоразвитую моральную социализацию и ими часто злоупотребляют для того чтобы вызвать ужас среди населения. Как констатируется в одном конкретном исследовании конфликта в Либерии, «в некоторых случаях мальчики—и особенно те из них, кто неграмотен—считали, что, являясь членами вооруженной нелегальной группы, они могут добиться престижа, власти и уважения, несравнимых с теми, которые дети могут получить другим путем ... многие из них пьянели от власти и злоупотребляли ею».⁴⁷ Политический журналист Петер Шолл-Латур пишет о детях-солдатах как о «наиболее ужасной болезни Африки». Он стал очевидцем ситуации в Сьерра-Леоне, где в столице Фритауне около 8000 человек были изувечены так называемыми «вест-сайдскими мальчиками», известной бандой детей-солдат, которые, накачавшись нар-

⁴⁴ История молодой женщины из Либерии, которую заставили воевать с двенадцати до девятнадцати лет, подчеркивает эти заключения: «Я почти не спала. Потому что я думала слишком много и беспокоилась слишком много. Почему я должна делать это? Хотя это не было моей заботой. В действительности, я почти не могла спать, это была попытка и днем, и ночью». (Жозефина, 21, цитируется в Schmid and Schmid, *I Killed People*, 118).

⁴⁵ *Global Report*, 27.

⁴⁶ Смотри, к примеру, Michael Ignatieff, *The Warrior's Honor. Ethnic War and the Modern Conscience* (New York: Henry Holt and Company, 1997); Peter Scholl-Latour, *Afrikanische Totenklage. Der Ausverkauf des Schwarzen Kontinents* (Munich: Bertelsmann Verlag, 2001); Erhard Eppler, *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt* (Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2002).

⁴⁷ Brett and McCallin, *Kinder – die unsichtbaren Soldaten*, 53.

котиками, развлекались игрой в лотерею, решая, какую часть тела их жертв они отрубят следующей.⁴⁸ Отсутствие какой бы то ни было личной морали, так же как и отсутствие каких бы то ни было социальных корректив в искалеченных войной обществах приводит к тому, что эти озверевшие дети могут использовать насилие не задумываясь, особенно против тех, кто беззащитен. Это «делает их наиболее страшными участниками новых войн».⁴⁹

Формирования из юных солдат, очевидно, представляют собой идеальную арену для проявления мачо- и рэмбо-подобных стремлений подростков. Эти подростки пытаются компенсировать накопленную ненависть и сексуальные расстройства особым типом культуры – «культурой автомата Калашникова».⁵⁰ Как доказывают многочисленные сообщения из зон военных конфликтов, это ощущение всемогущества также приводит к массовым изнасилованиям и жестокому уродованию жертв. Очевидец из бывшей Югославии подчеркивает эти оценки:

Эти подростки обеспечивают армии другим типом солдат – типом, для которого их оружие не является чем-то таким, что надо уважать и с которым надо обращаться с ритуальной почтительностью, а чем-то таким, что имеет явное фаллическое значение. Пройти контрольный пункт в Боснии, где подростки в темных очках и облегающем камуфляже размахивают автоматами АК-47, означает войти в зону, пропитанную токсическим тестостероном. Война всегда имела сексуальное измерение – ношение униформы не гарантирует безупречное поведение – но когда война ведется юнцами из нерегулярных формирований, тогда сексуальное варварство становится нормальным оружием.⁵¹

Это в конечном итоге приводит нас к тому, как эта ситуация и возможность столкнуться с детьми-солдатами влияет на силы по поддержанию мира. Во многих регионах, где имеют место внутренние конфликты или гражданские войны, войска ООН располагаются с целью умиротворения воюющих сторон и восстановления гражданского общества в регионе. Их миссия обычно не является боевой миссией, следовательно, у них нет тяжелого вооружения и использование оружия строго ограничено. Во многих случаях оружие может быть использовано только в целях самообороны. Но даже когда Правила ведения боевых действий допускают более жесткий стиль миротворчества, эти солдаты подвергаются особому риску. Уроки миссий в Сомали подчеркивают тот факт, что солдаты регулярных сил, особенно из западных стран, склонны смотреть на детей больше как на лиц, нуждающихся в защите, чем как на опасных и хладнокровных убийц.⁵² Это определенно связано с их культурой и с их профессиональной подготовкой. Когда миротворцы ООН оказываются лицом к лицу с солдатами-детьми, они начинают ходить по очень тонкому льду. С одной стороны, они, вероятно, не

⁴⁸ Scholl-Latour, *Afrikanische Totenklage*, 425.

⁴⁹ Münkler, *Die neuen Kriege*, 141.

⁵⁰ Münkler, *Die neuen Kriege*.

⁵¹ Ignatieff, *Warrior's Honor*, 161.

⁵² Georg-Maria Meyer, ред., *Friedensengel im Kampfanzug? Zu Theorie und Praxis militärischer UN-Einsätze* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996).

хотят реагировать непропорционально, и они определенно попытаются избежать обвинения в ошибочном нападении на детей в регионе, куда они направлены для того, чтобы принести мир. С другой стороны, если они не воспримут серьезно риск, который представляют собой дети-солдаты, они подвергнут опасности свою жизнь и рискуют быть захваченными в качестве заложников, за которых можно получить большой выкуп. Таким образом, механизмы нерегулярных войн легко могут привести к ситуации, в которой солдаты миссий по поддержанию мира непреднамеренно могут способствовать продолжению кровавого вооруженного конфликта. Вымогательство денег на выкуп очень выгодно и является очень распространенным способом финансирования новых войн.⁵³

И последнее, Шмидт и Шмидт указывают, что даже члены организаций по оказанию гуманитарной помощи становятся объектом дикарского насилия, когда они пытаются вывести детей из боевых групп. Это показывает, что в разрешении этой проблемы первостепенную важность имеет недопущение насильственного привлечения детей к участию в войне. Это снова подчеркивает важность нового протокола ООН от 2002 г., который является попыткой избавиться от «культуры беззакония», на которую часто жалуются, в которой слишком часто серьезные преступления остаются ненаказанными и которая до сих пор включает злоупотребление детьми как солдатами.

⁵³ Eppler, *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?*

Политика в области безопасности и обороны в новой европейской Конституции: критическая оценка

Туомас Форсберг *

Введение

Будет ли когда-нибудь Европейский Союз заслуживающим доверия действующим лицом в международной политике? После войны в Ираке многие аналитики склонны ответить отрицательно. Но те, кто смотрит более оптимистично на процесс европейской интеграции, могут указать на новый договор ЕС, который также известен как «Европейская Конституция», как на позитивное достижение.¹ Наряду с тем, что Конституция является попыткой урегулировать институциональные вопросы расширенного Союза на более продолжительный период времени, она представляет собой и попытку трансформировать и укрепить Союз как международный действующий субъект.

Новый Конституционный договор ЕС является историческим не только из-за его амбиций служить фундаментом будущего расширенного Союза, но также и из-за метода его подготовки. Проект договора был подготовлен в 2002-2003 гг. Европейским Конвентом, в котором были представлены как европейские институты, так и национальные правительства и парламенты. Конвент принял проект, который затем был, как обычно, окончательно оформлен Межправительственной конференцией (МПК) государств-членов.² Завершение договора подверглось опасности в декабре 2003 г. из-за вопросов, в основном связанных с проблемами права голоса, но он был принят окончательно главами государств двадцати пяти государств-членов на встрече Европейского Совета в июне 2004 г. Договор должен быть сначала подписан и затем ратифицирован, прежде чем он вступит в силу, что для большинства стран ЕС требует положительного результата на референдуме.

Независимо от трудностей, с которыми может столкнуться договор в процессе ратификации, обязательно необходимо проанализировать его последствия для формирования европейской политики. В центре внимания моего эссе находятся вопросы внешней политики и политики безопасности, содержащиеся в конституции. Я намерен показать, что договор является шагом вперед, но не та-

* Д-р Форсберг является профессором факультета политологии Университета города Хельсинки.

¹ “Provisional Consolidated Version of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe,” CIG 86/04, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States (Brussels, 25 June 2004), на сайте: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf; и “Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe,” CONV 850/03, The European Convention, the Secretariat (Brussels, 18 July 2003), на <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>.

² Peter Norman, *The Accidental Constitution* (Brussels: EuroComments, 2004).

ким большим, каким он мог бы быть, поскольку межправительственность и единоголосие преваляют во внешней политике и политике безопасности. Являясь результатом политических компромиссов, договор также содержит ряд противоречий и неясных элементов, которые в долгосрочном плане работают не в его пользу. Сначала я рассмотрю обе воспринимаемые консенсусом части – положение о солидарности и пост министра иностранных дел, а затем обращу особое внимание на более спорные части договора, а именно касающиеся поста Президента Европейского Союза, положения о коллективной обороне (более тесное сотрудничество) и структуре потенциала (структурное сотрудничество). Начну я, однако, с объяснения принципов оценки, потому что в большинстве исследований проекта конвента эти принципы не указаны явным образом. Эти исследования, однако, будут служить отправной точкой для моей собственной оценки.³

Критерии оценки

Как нам оценивать новый конституционный договор? Существуют различные способы подойти к этому вопросу, но здесь я предлагаю три важных критерия: ясность, эффективность, а также демократию и прозрачность. Я оставляю в стороне один из факторов, который часто играет важную роль – а именно, политическую целесообразность.

Многие из нас помнят выражение Наполеона, что «хорошая конституция должна быть краткой и неясной». Если бы Наполеону пришлось оценивать новую Европейскую конституцию, он, наверное, отметил бы, что она удовлетворяет только второму требованию. На самом деле, большинство нынешних критических оценок характеризует ее и как слишком длинную, и как неясную. Конечно, поскольку заявленной целью составителей являлась сжатость и четкость изложения тестов действующих в настоящее время договоров, краткость и ясность должны быть одними из основных критериев оценки успеха предложения

³ В их число входят: Steven Everts and Daniel Keohane, “The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure,” *Survival* 45:3 (2003): 167–86; Stefan Griller, “External Relations,” в *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, ed. Bruno de Witte (Florence: The European University Institute, 2003), 133–58; Lisbet Zilmer-Johns, “The Convention, the IGC and the Great Powers. The ESDP and the New Security Threats,” в *The Politics of European Security*, ed. Jess Pilegaard (Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 2004), 55–82; Wolfgang Wessels, “Eine institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht? Die Artikel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik des Vertrags über eine Verfassung für Europa,” Beitrag für die Zeitschrift *ZSE* (Cologne, July 2003); Nadia Klein and Wolfgang Wessels, “Eine Stimme, zwei Hüte – viele Pioniere? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem EU-Konvent,” *WeltTrends* 42 (Spring 2004): 11–26; Claus Giering, ed., *Der EU Reformkonvent – Analyse und Dokumentation* (Gütersloh/Munich: Bertelsmann-Stiftung/Center for Applied Policy Studies, 2003); Simon Duke, “The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role,” Working Paper no. 2003/W/2 (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003).

Конвента о Европейской конституции. Эти критерии означают, что не только отдельные статьи должны быть понятны, но и что договор и его части должны составлять согласованное целое.

И все-таки настоящая цель конституции была гораздо амбициознее, чем просто техническое совершенствование старых договоров. Цель состояла в утверждении европейского единства и общих интересов. В этом отношении составители проекта должны помнить о другом выражении, которое приписывается современнику Наполеона, контрпросветительскому философу Жозефу де Мейстре; по его мнению, «конституция, которая сделана для всех стран, не годится ни для одной». Независимо от этого, поскольку Европейская конституция предназначена для всех европейских стран – и, разумеется, для европейских народов, – другим критерием оценки должно быть то, в какой степени Конституция утверждает европейскую идею, как бы она ни была определена.

Эта почти самоочевидная отправная точка для любого беспристрастного анализа конституции сразу же приводит к проблеме, состоящей в том, что концепции «общих ценностей» и «фундаментальных интересов» (ст. III-188) подчеркнута незавершенны и оспариваемы. К примеру, некоторые полагают, что для Европы хороша «гибкость», тогда как другие считают, что первостепенной целью должна быть «согласованность действий». Поскольку я не могу заявить, что я – или какой-либо другой независимый аналитик – знаю, как точно определить эти концепции, важно аргументировать, почему определенные предложения могут рассматриваться как лучшие для Европы, чем другие в каждом конкретном случае. Невозможно, конечно, убедить евро-скептиков (по крайней мере в рамках этой работы), что любую политику следует решать на европейском, а не национальном (или на глобальном) уровне. Как удачно отметил Эндрю Моравчик, большинство ученых, комментаторов и разработчиков политики ЕС склонны рефлексивно отдавать предпочтение более глубокой европейской интеграции, часто не учитывая, имеет ли она прочное практическое оправдание в каждом конкретном случае.⁴ Следовательно, предпочтение европейской интеграции следует воспринимать больше как предположение, а не как аргумент в этом анализе, хотя я попытаюсь привести некоторые аргументы, почему Европейский Союз должен быть сильнее и эффективнее.

Наряду с ясностью и общим европейским интересом существует и третий критерий, который тесно связан с ними, но который следует упомянуть отдельно: демократическая подотчетность и прозрачность. Это тоже является очень спорным вопросом, так как неясно, должны ли европейские исполнительные власти быть подотчетными европейскому парламенту или же через правительства государств-членов – быть подотчетными национальным парламентам. Окончательное решение по вопросу о «демократическом дефиците» еще далеко,

⁴ Andrew Moravcik, “The Myth of a European ‘Leadership Crisis,’” *Challenge Europe* 11 (26 March 2003); на <http://www.theepc.net>.

но похоже, нам нужна какая-то комбинация этих двух принципов.⁵ Проект конвента ссылается на определение демократии Тукидиды: «власть в руках наибольшего числа». Более того, чтобы усилить демократический контроль, конституция должна расширять гласность при принятии решений, хотя степень, в которой это можно применить в вопросах безопасности, еще подлежит обсуждению.

Прежде чем перейти к анализу, необходимо упомянуть о четвертом критерии оценки – а именно, насколько реалистичны предложения или контрпредложения. Аргументы, которые относятся к этой категории, могут касаться необходимости «сохранить институциональный баланс» (без дальнейшего объяснения, почему это стоит делать) и могут содержать предупреждения о том, что, если предлагать изменения, «ящик Пандоры» может открыться. Такую риторику можно, конечно, использовать как консервативный предлог для отказа от реформ. Более того, как часто случается, политический компромисс может быть хуже, чем любая из конкурирующих альтернатив.

Понятно, что конституция всегда является политическим компромиссом и, что—по политическим причинам—не всегда удается достичь идеальных решений, но политологи должны оставить политикам переговоры по конфликтующим интересам. Тот факт, что что-то принято, не означает, что оно обязательно хорошо и наоборот. Хотя нашему мышлению необходима реалистичность, предложения, на которые когда-то был наклеен ярлык утопических, время от времени превращаются в реальность, и мы не должны смешивать аргументы по существу с отношениями политических сил. Прямо в стиле Хабермаса, все, что должно иметь значение в «ситуации идеального спора», – это хорошие аргументы, и это было идеологией, которой руководствовался конвент в качестве подготовительного механизма договора.⁶

Министр иностранных дел, Агентство по вооружениям, Петерсбургские задачи и положение о солидарности

Конвент предложил несколько изменений в области внешней политики и политики безопасности, а именно, изменения в Общей внешней политике и политике безопасности (ОВППБ) и в Европейской политике по безопасности и обороне (ЕПБО). Большая часть предложений была принята без жарких дискуссий между правительствами государств-членов. Не вызвали они и сильного критического внимания со стороны сообщества европейских наблюдателей и аналитиков, занимающихся ОВПБ. Эти стандартные предложения включали новое определе-

⁵ Paul Magette, Christian Lequesne, Nicolas Jabko, and Olivier Costa, “Conclusion: Diffuse Democracy in the European Union: The Pathologies of Delegation,” *Journal of European Public Policy* 10:5 (October 2003): 834–40; Laurent Pech, “The Solution to the ‘Democratic Deficit.’ A New Type of Governance for the European Union,” *Journal of European Integration* 25:2 (June 2003): 131–50; и Yves Mény, “De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges,” *Journal of Common Market Studies* 4:1 (March 2003): 1–13.

⁶ Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action* (Boston: Beacon Press, 1986).

ние военных задач, которые может выполнять ЕС; учреждение агентства по вооружениям, европейской дипломатической службы и поста европейского министра иностранных дел, так же как и введение «положения о солидарности» (или «клаузы о солидарности») в договор ЕС.

Учреждение поста союзного министра иностранных дел Союза (Ст. I-27) является, может быть, самым важным из менее противоречивых предложений проекта. Министр будет отвечать за проведение внешней политики Союза и как член Европейской комиссии, и как председатель Совета по иностранным делам. Он будет иметь право вносить предложения в области общей внешней политики и политики по безопасности и будет отвечать за контролирование их выполнения.

Не только все государства-члены (за частичным исключением Швеции) и почти все члены Конвента, но также и большинство граждан ЕС – согласно исследованиям общественного мнения – поддержали идею учреждения поста министра иностранных дел ЕС.⁷ Широкое одобрение этого предложения показывает, что новый договор ЕС будет значительным шагом вперед в развитии положения ЕС как международного действующего субъекта. Не так давно идея слияния постов члена комиссии по иностранным делам и высшего представителя ОВППБ встречала сопротивление потому, что она шла вразрез с основной структурой Союза.⁸ За последние три года пришло осознание того, что иметь два отдельных лица, работающих в области внешних отношений, нефункционально, и что наносящее ущерб институциональное столкновение до сих пор избегалось только за счет гибкости и персональных умений людей, занимавших эти посты. Более того, поскольку высший представитель ОВППБ не имеет доступа к экономическим ресурсам Союза, ему не хватает важных средств для поддержки его политических инициатив на международной арене.

И все-таки нахождение квадратуры круга всегда нелегко. Могут появиться трения между президентом комиссии и министром иностранных дел и, как мы будем рассматривать позже, между новым президентом и министром иностранных дел Европейского Союза. Многие обеспокоены тем, что не удастся сохранить коллегиальный характер Комиссии, если один из членов комиссии будет иметь полномочия, которые могут войти в конфликт с полномочиями председателя. Надя Кляйн и Вольфганг Вессель, к примеру, предупреждают, что «шпагат» между двумя постами содержит риск того, что министр иностранных дел окажется меж двух стульев.⁹ К тому же министр иностранных дел будет очень занятым человеком, так как он будет вице-президентом комиссии, будет иметь административные обязанности в совете, и у него будет очень напряженное расписание поездок за границу из-за того, что он будет представлять ЕС в международ-

⁷ Смотри Bruno Scholl, “Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen,” *Integration* 26:3 (2003): 204–17.

⁸ Слияние было предложено, к примеру, Gilles Andréani, Christoph Bertram, and Charles Grant, *Europe's Military Revolution* (London: Centre for European Reform, 2001).

⁹ Klein and Wessels, “Eine Stimme, zwei Hüte – viele Pioniere?” 17.

ных отношениях. Не похоже, чтобы один человек мог эффективно делать все это. Наиболее вероятно, что это приведет к ситуации, в которой у министра будет несколько заместителей, что снова создаст проблемы с координацией и полномочиями.

Учреждение Европейской дипломатической службы, более позднее дополнение к проекту конвента, естественным образом вытекает из учреждения поста министра иностранных дел. Идея состоит в комбинировании штатных ресурсов секретариата совета и комиссии с национальным персоналом, назначаемым странами-членами. Это тоже относительно не вызывающее противоречий предложение, но могут появиться проблемы при его реализации. Неясно, как дипломатическая служба соотносится с персоналом, который остается вне службы, но работает в области внешних отношений. Как отмечает Симон Дюк, есть множество вопросов, касающихся создания дипломатической службы ЕС, «которые в проекте Конституции были затронуты весьма поверхностно».¹⁰ В целом, существуют опасения, что создание отдельной службы внешних отношений будет означать *de facto* потерю влияния комиссии в области внешних отношений.

Учреждение агентства по вооружениям (Европейское агентство по вооружениям, исследованиям и военному потенциалу, статьи I-40(3) и III-212) также было предложением проекта конституции, получившего довольно широкую поддержку. Оно было предметом обсуждения в течение многих лет до конвента.¹¹ Согласно конституции, задачей агентства будет выработка целей военных возможностей и обеспечение слаженности действий в политике поставок. Выгоды от существования такого агентства очевидны, так как это сделало бы военные расходы более эффективными, но агентство имеет ограниченную политическую власть и у него нет средств для обеспечения выполнения его рекомендаций. Также не обязательно, что агентство заменит существующие уже более широкие и более узкие формы сотрудничества (такие как «Объединенное агентство по закупкам вооружений» /OCCAR/, «Письмо о намерениях» /LoI/ и Западноевропейская группа по вооружениям /WEAG/).

Конвент также предложил (Ст. III-210), чтобы ЕС расширил спектр своих связанных с военными возможностями задач, включив в их число разоружение, военное консультирование, недопущение конфликтов и постконфликтную стабилизацию, гуманитарные и спасательные операции, миротворчество и управление кризисами, которые могут включать использование вооруженных сил. Такая актуализация так называемых Петербургских задач, которые вытекают из формулировок встречи министров иностранных дел ЗЕС и которые были включены в перечень компетенций ЕС на Амстердамской конференции, тоже без проблем была принята представителями конвента. Она просто приводит договор в соответствие с сегодняшними реалиями и не содержит противоречивых вопросов о

¹⁰ Duke, "The Convention, The Draft Constitution and External Relation," 32.

¹¹ См. также, к примеру, Keith Hayward, "Towards a European Weapons Procurement Process," *Chailot Paper* no. 27 (Paris: Western European Union Institute for Security Studies, 1997).

коллективной обороне и упреждающей интервенции. Передефинирование уточняет перечень задач, но практически не добавляет никаких элементов, которые противоречили бы старому определению спектра задач, поскольку нет настоящего консенсуса относительно того, что на самом деле включают Петербургские задачи – в частности, в области «менеджмента кризисов». Многие считают, что они вполне могли бы включать такие операции, как «Союзническая сила»; другими словами, военную интервенцию НАТО в косовский кризис.

Действительно, из-за того, что идея взаимных гарантий безопасности в рамках договора ЕС осталась противоречивой, как будет показано в деталях ниже, конвент предложил «положение о солидарности» (Ст. I-42 и III-231), согласно которой «Союз и его члены будут действовать совместно в духе солидарности, если государство-член станет жертвой террористического нападения, природного бедствия или бедствия антропогенного происхождения». Обещанная солидарность будет означать, что Союз и его члены могут мобилизовать военные инструменты для оказания помощи государству-члену в случае террористической атаки.

Положение о солидарности соответствует реальностям обстановки безопасности, сложившейся после 11 сентября. Было бы странным, если бы Союз оставался в стороне, когда один или несколько его членов стоят перед лицом террористических угроз или пострадали от серьезных природных или антропогенных бедствий. Конечно, проблемы, которые порождает положение о солидарности, больше связаны с трудностями определения террористической угрозы и ее отношения к взаимным обязательствам по обороне. Так как терроризм является главной угрозой Союзу сегодня, согласно Концепции по безопасности ЕС, положение о солидарности практически имеет смысл положения об общей обороне.¹² Более того, хорошо известные трудности при определении терроризма означают, что любая страна, которая считает находящейся под угрозой – со стороны террористических или иных групп – может попытаться определить эту угрозу как форму терроризма. Рабочая группа конвента по обороне под руководством Мишеля Барнье предложила, чтобы положение о солидарности применялось только в случаях угроз со стороны негосударственных субъектов, но это ограничение не нашло места в проекте конвента.¹³ На межправительственной конференции было предложено, чтобы положение о солидарности не выходило за рамки заново определенных Петербургских задач, и было добавлено, что решения будут основываться на единогласии: теоретически это, может, и устраняет противоречие с положением об обороне, но на практике такого не происходит.

¹² Javier Solana, *A Secure Europe in a Better World. The European Security Strategy* (Brussels, 12 December 2003), на http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf.

¹³ «Final Report of Working Group VIII – Defense,” The European Convention, the Secretariat, CONV 461/02 (Brussels, 16 December 2002).

Президент Европейского Совета

Одним из самых противоречивых предложений в проекте конвента Европейской конституции была идея об учреждении поста президента Европейского Совета (Ст. I—21). Президент, который избирается на срок в два с половиной года, заменит шестимесячное президентство, которое на ротационном принципе занимается государствами-членами. Новый президент будет иметь и внутренние, и внешние функции. С одной стороны, новый президент Европейского Совета примет административные функции по подготовке встреч Европейского Совета и будет способствовать достижению консенсуса. С другой стороны, он будет представлять Союз в его внешних отношениях. Как предположили Эвертс и Кеохейн, президент, «к примеру, будет наносить визиты президенту Бушу, чтобы обсуждать главные международные вопросы».¹⁴

Слабость ротационного президентства Совета стала очевидной, в особенности, во внешней политике Союза. Частично проблема кроется в самой ротации, которая не обеспечивает непрерывность, и частично – в факте, что малые государства не воспринимаются третьими сторонами как заслуживающие доверия представители внешней политики Союза. Есть опасения, что обе эти проблемы станут еще более серьезными с расширением Союза.

Возможно, понадобится несколько примеров, чтобы проиллюстрировать существующие проблемы. Когда Союз вел переговоры с Турцией о гарантированном доступе к ресурсам НАТО осенью 2000 г., Анкара отвергла страну, которая занимала тогда президентство Европейского Совета (Бельгию) и захотела иметь дело с Великобританией. Когда Москва не согласилась с шагами, предпринятыми датским президентством осенью 2002 г., она просто переждала, пока президентство будет осуществляться странами, которым она больше доверяла – в данном случае Грецией, а затем Италией, – чтобы предпринять соответствующие действия. Ротация также создает несоответствия и придает импульсивность внешним отношениям Союза. Каждое президентство хочет добиться чего-то в области внешней политики, но короткий срок обязанностей не позволяет программам по внешней политике развиваться систематически.

Конечно, ротационное президентство имеет и свои преимущества, в частности ознакомление новых членов с работой Союза. В дополнение к этому, проблему доверия к малым государствам можно было бы решить, если их президентство было бы соответствующим образом поддержано другими государствами. Проблему несоответствия можно было бы смягчить путем более активного привлечения европейских институтов к подготовке повестки дня во внешней политике, что малые страны часто и вынуждены делать из-за нехватки ресурсов и опыта во многих специфических областях политики Союза.

Основная проблема с новым президентом Европейского Совета, однако, состоит в отношениях этой должности с новым министром иностранных дел и в разделении труда с ним же. Так как функции президента Европейского Совета не

¹⁴ Everts and Keohane, “The European Convention and EU Foreign Policy.”

остаются просто церемониальными, почти неминуемо он будет конкурировать с министром иностранных дел. После того как были устранены структурные трения между комиссаром по иностранным делам и высшим представителем ОВППБ, зачем нужно создавать предпосылки для потенциальных институциональных трений между министром иностранных дел и президентом Европейского Совета? Конституция не решает удовлетворительно вопрос о разделении труда: она гласит, что президент Европейского Совета должен действовать «без предубеждения» относительно обязанностей министра иностранных дел, неуклюжее выражение, которое используется всегда, когда нужно скрыть очевидное противоречие.

Более того, идея, что президент может представлять Союз в переговорах с президентом США, несколько притянута за уши и нуждается в более трезвой переоценке. Если главные силы в Союзе желают контролировать ключевые области внешней политики, как они это делали до сих пор, роль президента останется ограниченной; конечно, у него не такое положение, чтобы он вел переговоры с президентом США. Если лидеры основных европейских сил желают делегировать власть, скорее всего они предоставят права министру иностранных дел, который подчиняется им. Похоже, президент Европейского Совета окажется меж двух стульев.

Довод, что президента Европейского Совета следует воспринимать в качестве противовеса усиленного статуса президента Европейской Комиссии, который будет избираться Европейским Парламентом, вряд ли является достаточным оправданием для учреждения этого поста. Министр иностранных дел, вместе с группой малых и больших государств, формирующих поделенное президентство на более длительный период времени, которое будет учреждено в других областях, вполне могли бы выполнять работу президента Совета.¹⁵

Укрепление сотрудничества

Другой вопрос, который стал объектом разгоряченных дебатов во время конвента, касается укрепления сотрудничества в области безопасности и обороны. Проект конвента Европейской конституции вводит две отдельные формы расширенного сотрудничества, а именно «более тесное сотрудничество» и «структурное сотрудничество» – первое выражение позже было устранено, а второе заменено на межправительственной конференции (МПК) выражением «постоянное структурное сотрудничество». Все это весьма запутанно, но если здесь был бы возможен буквальный перевод, то «более тесное сотрудничество» означало бы взаимные гарантии безопасности, тогда как «постоянное структурное сотрудничество» означало бы формирование стержня военных возможностей Союза.

Вопросы, относящиеся к стержневым группам в области безопасности и обороны, не новые. Идея расширенного сотрудничества, организованного стержне-

¹⁵ Christopher Hill, “CFSP: Conventions, Constitutions and Consequentiality,” *International Spectator* 32:4 (2002): 75–89.

вой группой в области безопасности и обороны, обсуждалась со времен заключения Маастрихтского договора.¹⁶ В переговорах, приведших к Договору, заключенному в Ницце, идея расширенного сотрудничества в области обороны снова была отвергнута. То, что возродило эту старую идею во время подготовки конвента, было предстоящее расширение Союза: появилось опасение, что процесс принятия решений в области внешней политики и политики безопасности станет слишком сложным, так как он основывается на единогласии. Политика, основанная на наименьшем общем знаменателе, к которому надо привести двадцать пять или больше стран, привела бы к полному застою.

И все-таки, похоже, эти опасения были несколько противоречивыми. Некоторые государства-члены были обеспокоены тем, что влияние новых членов на внешнюю политику могло бы повернуть Союз в «неправильное направление» – что означает, что он станет менее автономным и более зависимым от Соединенных Штатов. Большие страны, в частности, боялись, что малые государства захотели бы иметь слишком сильный голос. Выступая как независимый эксперт, но отражая как раз такой взгляд, Джулиан Линдли-Френч, к примеру, полагал, что «надо заканчивать со стратегической политической корректностью по отношению к чувствительности малых государств, которая способствовала блокированию развития ОВППБ/ЕПБО. Пора великим державам утвердить стратегическую реальность». В своем докладе в «Европейской стратегии обороны» он вместе с Франко Алджиери пытается доказать, что оперативное военное руководство ... должно осуществляться *‘тройственным ректоратом,’* составленным Британией, Францией и Германией.¹⁷

В действительности есть различные практические примеры инициатив в области безопасности и обороны, которые предполагают создание стержневой группы. В то время как предполагалось, что конвент развивает идеи расширенного сотрудничества, так называемая «банда четырех» – Франция, Германия, Бельгия и Люксембург – весьма откровенным образом устроила встречу в апреле 2003 г., на которой были выдвинуты несколько инициатив для дальнейшей военной интеграции. Эти инициативы включали создание общего военного штаба,

¹⁶ Смотри Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2002); и Thomas Jaeger, “Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy,” *European Foreign Affairs Review* 7:3 (2002): 297–316.

¹⁷ Julian Lindley-French, “In the Shade of Locarno. Why European Defence is Failing,” *International Affairs* 78:4 (2002): 789–811; и Julian Lindley-French and Franco Algieri, “A European Defence Strategy,” A Report by the Venusberg Group (Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2004). Такое предложение было сделано Andreani, Bertram, and Grant, *Europe’s Military Revolution*, и Stephan Keukeleire, “The Case for a ‘Directorate’ in the CESDP,” в *On Cores and Coalitions in the European Union*, ред. Alfred Pijpers (The Hague: Clingendael Institute, 2000), 35–62. Оно нашло поддержку, к примеру, со стороны датского члена комиссии Ханса ван ден Брука и посла Петера ван Валсума; смотри Peter van Ham and Alfred Pijpers, “Laat Grote Drie Europa leiden,” *NRC Handelsblad* (23 April 2003).

расположенного в Тервурне, недалеко от Брюсселя.¹⁸ Эта встреча подверглась критике как за то, что она была проведена во время разногласий по поводу войны в Ираке, тем самым углубив эти разногласия, так и за принятие инициатив, которые воспринимались как подрывающие НАТО.

Другим примером сотрудничества в рамках малой группы являются *специальные* встречи крупнейших государств-членов Союза. Во время операции в Афганистане в ноябре 2001 г., британской премьер Тони Блэр организовал встречу за ужином, на которую были приглашены только премьер-министры Германии, Франции, Испании, Италии, Дании и Бельгии, вместе с высшим представителем ОВППБ Хавьером Соланой. Подобным образом, Шредер, Ширак и Блэр – премьеры трех крупнейших государств в ЕС – встретились в Берлине в сентябре 2003 г. и затем в феврале 2004 г., чтобы выработать общий подход к послевоенному Ираку. Все эти встречи подверглись критике со стороны тех государств, и больших и малых, которые не были приглашены.

Во время финальной стадии переговоров статья, касающаяся «более тесного сотрудничества» (Ст. III-214), была устранена МПК, но оставшаяся статья (Ст. I-40(7)) все еще предполагала создание нежесткой системы коллективной обороны в Союзе. Она гласит: «Если государство-член является жертвой вооруженной агрессии на его территории, другие государства-члены обязаны оказать ему помощь и содействие всеми возможными способами, находящимися в их распоряжении». Непонятно, что на практике предполагают такие оборонные гарантии, и не является ли такая форма сотрудничества символической декларацией желания принять на себя такие обязательства? По настоянию Великобритании итальянские представители на МПК включили пояснение, что «обязательства и сотрудничество в этой области должны быть в соответствии с другими обязательствами в рамках альянса НАТО», который остается фундаментом коллективной обороны его членов. И еще, эта «стержневая группа» коллективной обороны задумывалась как открытая для всех государств-членов, включая и те, которые не являются членами НАТО. Конвент предложил, чтобы любое государство-член ЕС, включая и те, которые не являются членами НАТО, могло бы присоединиться на более позднем этапе, если оно того желает, путем простого подписания декларации. В конечном итоге МПК приняла трактовку, что статья применяется ко всем без исключения государствам.

Предложение, касающееся гарантий безопасности, или «более близкого сотрудничества», сначала выглядело как будто лишним. С одной стороны, НАТО, без сомнения, является главной организацией, которая может обеспечить надежные гарантии безопасности, тогда как с другой стороны, положение о солидарности охватывает угрозы, с которыми, вероятнее всего, Союз столкнется в ближайшем будущем, а именно – террористические атаки. Действительно, значение взаимных гарантий безопасности, если они не подразумевают интеграцию или гармонизацию оборонных структур, является весьма символическим. А эти обязательства уже должны быть не просто символическими. Даже и без такой клау-

¹⁸ “EU Military Summit: The Seven Point Agreement,” *The Guardian* (29 April 2003).

зулы трудно представить себе как государства-члены, тесно интегрированные между собой, многие из которых имеют одну денежную единицу, могли бы воздержаться от оказания друг другу военной помощи, если на одно из них нападут. Если в таком случае они откажут в помощи другому государству-члену во имя собственных национальных интересов, маловероятно, что они будут действовать иначе просто из-за существования письменной декларации.

Предложение конвента о «близком сотрудничестве» не привлекло большое внимание на ранних этапах разработки, потому что оно воспринималось как необязательное. Когда на статью начали смотреть как на имеющую отношение ко всем государствам, это стало проблемой в постнейтральных государствах - Австрии, Финляндии, Ирландии и Швеции. Они считали, что Великобритания заблокирует любое положение о взаимной обороне, но как только Великобритания сочла для себя удовлетворительным изменение формулировки, напомнившей членам о первостепенной роли НАТО, эти четыре государства «проснулись» как раз накануне саммита в декабре 2003 г., осознав, что гарантии безопасности пойдут вразрез с их национальной политикой по вопросам безопасности – они не смогут более называть себя «не присоединившимися в военном отношении государствами». Вместо этого, четыре постнейтральных государства, следуя инициативе Финляндии, предложили версию клаузулы, которая была спущена на тормозах: «Если государство-член является жертвой агрессии, оно может требовать у остальных государств-членов помощи и содействия всеми находящимися в их распоряжении средствами, военными или другими, в соответствии со статьей 54 Устава ООН». Иными словами, государство-член имеет право просить о помощи остальных членов, но никто из них не связан обязательством предоставить ее. Эта формулировка была очевидно неприемлемой с точки зрения Италии, но Италия была готова предложить компромисс, который удовлетворит «не присоединившихся в военном плане» государств. В конце концов, статья была дополнена неясным заявлением, что «это не должно наносить ущерб специфическому характеру политики безопасности и обороны определенных государств-членов».¹⁹

В отличие от «более тесного сотрудничества» в сфере коллективной обороны, «постоянное структурное сотрудничество» не считалось обязательно открытым для всех государств-членов. Предложение конвента оговаривало, что структурное сотрудничество будет учреждено теми государствами, которые «удовлетворяют повышенным критериям военных возможностей и желают принять на себя повышенные обязательства, и в этом плане – заняться более трудными задачами». Государство, которое захотело бы присоединиться к этой стержневой группе на более позднем этапе, могло бы сделать это, если на то будет получено квалифицированным большинством голосов согласие государств, участвующих в структурном сотрудничестве.

Хотя это в предложении конвента и не говорилось открытым текстом, но некоторые государства-члены и некоторые наблюдатели опасались, что структур-

¹⁹ “Addendum to the Presidency Note,” Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, CIG 60/03 ADD 1 (Brussels, 9 December 2003).

ное сотрудничество на деле может означать *directoire* (директорат), или как это обозначалось неофициально, «Европейский Совет Безопасности», «триумвират» или *trirectoire* (тройственный ректорат). Проект договора, составленный конвен- том, декларировал, что, когда эта стержневая группа принимает решения от имени Совета (что они могли бы делать «по вопросам, входящим в сферу такого сотрудничества»), другие государства-члены не могли бы участвовать в дискуссиях. Главным опасением было то, что подобное сотрудничество будет узким клубом, несмотря на то, что министр иностранных дел Германии Фишер, так же как его французский и бельгийский коллеги Вилльпен и Мишель, объясняли, что «Европейский Союз по Безопасности и Обороне» (их термин для структурного сотрудничества) должен быть открыт для участия всех государств-членов.²⁰

Конечно, статья о структурном сотрудничестве воспринималась как весьма неясная в лучшем случае, и как зерно революции – то зерно, которое было скрыто за неясностью формулировок в механизмах принятия решений по политике безопасности и обороны – в худшем случае, включая и сам термин «структурное сотрудничество». Неясность статьи проистекает от отсутствия какой-либо процедуры, которая бы определяла критерии для оценки военных возможностей, так же как и от совершенной неоднозначности «вопросов, входящих в сферу такого сотрудничества». Это не означает конкретные задачи, поскольку другая статья (Ст. III-211) оговаривает, что «Совет может возложить выполнение задачи на группу государств-членов, которые желают этого и располагают необходимыми возможностями для выполнения такой задачи».

МПК внесла ясность в идею «структурного сотрудничества» во время итальянского председательства. Теперь протокол о постоянном структурном сотрудничестве четким образом декларирует, что оно открыто для участия любого государства-члена, которое хочет вести более активную работу по развитию своих оборонных возможностей, действовать в составе многонациональных сил и принимать участие в европейских программах по перевооружению. Конкретно, к 2007 г. государства-члены должны обеспечить назначенные боевые подразделения транспортными и материально-техническими элементами или на национальном уровне, или в составе структуры многонациональных сил. Другими словами, «критериям высоких военных возможностей» и «повышенным обязательствам» придали такое значение, что большинство (если не все) государства-члены могли перейти этот порог, если они того желали, и в действительности, большинство из них не захотело остаться в стороне от такого сотрудничества.

Идея стержневой группы, состоящей из наиболее сильных государств, была слишком чувствительной, чтобы найти отражение в договоре, но она не исчезла как предмет споров аналитиков и других лиц. Кляйн и Вессель задаются вопросом о том, обеспечивают ли нынешние правила достаточно стимулов для тех членов, которые имеют желание и располагают возможностями двигаться впе-

²⁰ Villepin, Fischer and Michel, “Proposition d’amendement a l’Article 30, partie I,” на <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/30/30de%20VillepinFischerMichel.pdf>.

ред.²¹ Но также надо задать вопрос, существует ли достаточно стимулов для малых государств, чтобы они приняли формальную руководящую группу в рамках Союза. Хотя для крупнейших государств, может быть, и существует необходимость выработать между собой общую позицию, нет никакой необходимости институционализировать такую форму расширенного сотрудничества как часть договора. Расширенное сотрудничество должно мотивироваться существенными идеями, а не представлением об определенной заранее группе. Как «четверка» в НАТО, так и государства «большой тройки» в ЕС должны координировать свою политику с целью осуществления руководства и облегчения принятия решений. И все-таки такая координация должна оставаться неофициальной; решения не могут стать решениями ЕС, если только они не будут приняты европейскими институтами.

Отдельно от щекотливого вопроса о том, кто принадлежит стержневой группе, а кто – нет, мало что можно выиграть от институционализации *directoire*, тогда как многое можно потерять.²² Проблемы внешней политики и политики по безопасности ЕС проистекают не от сопротивления и односторонности малых государств-членов, но скорее от того, что три больших государства оказываются не в состоянии договориться об общей позиции. В Организации Объединенных Наций два государства, которые чаще всего голосуют против большинства стран ЕС, – это Франция и Великобритания.²³ Неофициальные формы руководящих групп являются более гибкими по сравнению с институционализированными органами принятия решений. Они легко могут включать других членов в зависимости от контекста и рассматриваемого вопроса. Аргумент, что институционализированный *directoire* сможет оказывать больший нажим для осуществления более эффективного руководства Союзом, нуждается в доказательствах. Наоборот, *directoire* скорее может привести к центробежным тенденциям и может вынудить малые государства искать альтернативные каналы влияния. Более того, небольшой *directoire*, отвечающий за принятие решений в рамках Союза, будет предпринимать бесплодные попытки по укреплению многосторонних подходов на глобальном уровне. В самом деле, идея о том, что большую власть надо дать сильным государствам потому, что за ними сила, является тавтологией.

Существуют серьезные доводы в пользу расширенного сотрудничества в области обороны. Верно то, что основной прогресс в европейской интеграции часто являлся результатом инициативы стержневой группы, и необходимость дальнейшего развития сотрудничества в области безопасности и обороны нельзя отрицать. Однако сотрудничество должно следовать общим положениям, кото-

²¹ Klein and Wessels, “Eine Stimme, zwei Hüte – viele Pioniere?” 19.

²² Андреани, Бертрам и Грант полагают, что «Франция, Британия и Германия представляют собой естественную руководящую группу», потому что «они представляют широкую коалицию интересов в ЕС». *Europe's Military Revolution*, 85.

²³ Paul Luif, “EU cohesion in the UN General Assembly,” *Occasional Paper* no. 49 (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2003).

рые регулируют расширение сотрудничества (Ст. I-43, Ст. III-322-329).²⁴ В соответствии с этими принципами, цели и критерии, которые должны выполняться странами, надо принимать сообща. В самом деле, идея создания критериев схожимости для выработки европейской оборонной политики не обязательно плохая идея.²⁵ Конституция не создает никаких радикальных критериев для «структурного сотрудничества», теперь она более конкретна, чем первоначальный проект, что касается того, что это значит.

Отсутствующие части: принятие решений большинством и прозрачность

Если оценивать Европейскую Конституцию по критериям, сформулированным выше в этой статье, то обнаруживается, что она страдает двумя основными недостатками. Первое, новый договор ЕС все еще сохраняет требование о единогласии при принятии решений в области внешней политики и политики безопасности.²⁶ Требование о единогласии было одной из хорошо известных «непересекаемых линий» относительно договора. Есть, однако, два небольших исключения. Первое, по инициативе итальянского президентства, договор делает возможным использование квалифицированного большинства при голосовании в Совете, когда предложение вносит европейский министр иностранных дел, хотя конвент требовал единогласия и в таких случаях. Изменение не будет драматическим потому, что министр иностранных дел все равно будет действовать с мандатом Совета. Договор также предусматривает возможность того, что Совет может единогласно решить то, что по определенным вопросам, не перечисленным в договоре, Совет может принимать решения большинством голосов. Из-за предшествующего требования о единогласии и из-за возможности того, что национальные парламенты могут воспротивиться использованию так называемой статьи *passerelle*, не похоже, что такие исключения приведут к серьезному изменению процесса принятия решений, но они являются важными, потому что позволяют развитие договора в направлении дальнейшей интеграции.

Второй недостаток касается отсутствия гарантий, обеспечивающих прозрачность и отчетность в процессе принятия решений в области политики безопасности и обороны. Прозрачность заседаний Совета, которые касаются европейского законодательства, была увеличена, но это не относится к безопасности и обороне. Хотя вопросы безопасности и обороны традиционно рассматривались как требующие большей секретности, договор мог бы включать некоторые механизмы, которые способствовали бы более открытому и подотчетному процессу

²⁴ Как было предложено г-ном Уитбротом и г-жой Фоглер, “Contribution on Enhanced Co-operation in the European Defence Policy,” The European Convention, the Secretariat, CONV 846/03 (Brussels, 7 July 2003).

²⁵ Antonio Missiroli, “European Security and Defence: The Case for Setting ‘Convergence Criteria,’” *European Foreign Affairs Review* 4:4 (1999): 485–500.

²⁶ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, “The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union,” *European Foreign Affairs Review* 7:3 (2002): 257–82.

принятия решений. Как отмечает Симон Дюк, «немногое было достигнуто на пути введения большей открытости и ответственности во внешних отношениях ЕС».²⁷ К примеру, ни Европейский парламент, ни Европейский Суд не обладают правом контроля над ЕПБО.

Изменит ли что-либо новый Конституционный договор?

Европейский Конституционный договор обеспечит правовую и институциональную рамку, в которой ЕС будет проводить свою политику, в том числе внешнюю политику и политику безопасности. В этой работе была предпринята попытка оценки достижений этого документа на базе его ясности, демократичности и способности укрепить европейскую интеграцию. Новый документ сумел упростить структуру договора, но в области внешней политики, безопасности и обороны многие статьи остаются неясными и противоречивыми, потому что они отражают политические компромиссы по нерешенным существенным проблемам. В частности, договор не смог обеспечить ясную институциональную схему демократическими и прозрачными элементами, которые увеличивали бы политическую подотчетность на европейском уровне. В то время как договор может рассматриваться как шаг вперед в укреплении роли Союза по вопросам безопасности и обороны, он не предлагает долгосрочных решений для развития оборонного измерения Союза, так как некоторые элементы договора, похоже, создают институциональную инерцию или слишком расплывчаты, чтобы являться руководством для принятия политических решений.

Поскольку договор еще предстоит ратифицировать, в лучшем случае он вступит в силу где-то в 2007 г. Многие элементы конституции, касающиеся безопасности и обороны, будут применяться еще до того, как договор станет официально обязательным. К примеру, Европейское агентство по вооружениям начнет свою работу к концу 2004 г. на основании решений саммитов Европейского Совета в Брюсселе в 2003 и 2004 г. Положение о солидарности тоже было принято в форме политической декларации после террористических атак в Мадриде в марте 2004 г.²⁸ Пост министра иностранных дел может быть учрежден *de facto* назначением одного лица на пост комиссара по внешним отношениям и на пост высшего представителя ОВППБ на следующей комиссии. Структурное сотрудничество уже реализуется как обязательство формировать боевые подразделения сил быстрого реагирования.²⁹

Только практика может показать, как распределятся роли и каким будет разделение труда между министром иностранных дел ЕС, президентом Совета и президентом Комиссии. Конституционный договор мало что предлагает для уст-

²⁷ Duke, "The Convention, The Draft Constitution and External Relation," 32.

²⁸ "Declaration on Combating Terrorism," The European Council (Brussels, 25 March 2004), на http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/79637.pdf.

²⁹ Gerard Quille, "'Battle Groups' to Strengthen EU Military Crisis Management?" *European Security Review* 22 (April 2004); на <http://www.forum-europe.com/publication/ESR22BattleGroup.pdf>.

ранения трений, но творчески мыслящие политики часто могут превратить необходимость в добрые дела. Конечно, национальный опыт показывает, что политика безопасности и обороны является достаточно сложной областью, чтобы в ней можно было бы все раз и навсегда урегулировать конституцией или какой-нибудь другой правовой структурой. На деле, большая часть абстрактных положений просто нельзя провести в жизнь. Как и Маастрихтский договор, Конституция (Ст. I-39(5)) предполагает, что «прежде, чем предпринять какие-либо действия на международной арене или принять обязательство, которое может повлиять на интересы Союза, каждое государство-член должно провести консультации с другими членами в рамках Совета или Европейского Совета». Этого не произошло перед началом войны в Ираке зимой 2003 г. и, похоже, что это положение не будет иметь большего влияния, если только правительства не окажутся в состоянии извлечь урок из их коллективного провала и не отдадут приоритет реальным усилиям построить общую политику.

Оборонная реформа Албанских вооруженных сил: демократизация и трансформация

Эника Абази *

Реформа Албанских вооруженных сил началась в 1991 г. вместе с трансформацией албанского общества от централизованной экономики к экономике, ориентированной на рынок, с соблюдением верховенства закона и демократических ценностей. Реформа вооруженных сил является комплексным процессом, который еще больше усложняется способами, определяющими национальные интересы после окончания «холодной войны», так как в дополнение к многополюсному окружению страны стоят перед лицом усиливающейся глобализации отношений между государствами и обществами. В настоящее время, как констатирует Марко Карновале, «жизненные интересы безопасности больше не являются национальными интересами, и интересы национальной безопасности больше уже не являются жизненно важными».¹ Разноплановые проблемы, которые переходят границы традиционно военных задач, ставших почти анахронизмом перед лицом терроризма, миграции, гражданских беспорядков, националистического разделения и дальнейшей эскалации напряженности на границах, включая экономические проблемы и проблемы окружающей среды, бросают вызов жизненным национальным интересам.

Перед лицом этих новых вызовов вооруженные силы должны реформироваться, чтобы отвечать требованиям безопасности на национальном, региональном и международном уровне. Процесс реформ должен предполагать наличие двух динамик. Первое, реформы должны быть направлены на создание профессиональных и эффективных вооруженных сил, которые должны быть в состоянии удовлетворять различного рода потребностям национальной безопасности. Второе, процесс реформ должен завершить демократический контроль вооруженных сил и военного ведомства. Этот процесс требует подчинения военных сил и структур гражданскому контролю, процесс, который необходим для предотвращения злоупотребления военной властью. В этой работе делается попытка рассмотреть синтетически оба измерения военной реформы, которая направлена на создание Албанских вооруженных сил, способных действовать в рамках Североатлантического альянса, так же как и отвечать требованиям национальной безопасности Албании.

* Эника Абази является директором европейских программ Албанского института международных исследований. Одновременно она работает над кандидатской диссертацией на кафедре международных отношений Билкентского университета в Анкаре, Турция.

¹ Marco Carnovale, "Vital and National Security Interests after the End of the Cold War," в *European Security and International Institutions*, ред. Marco Carnovale (New York: St. Martin's Press, 1991), 1.

В последние годы был опубликован ряд работ по теме расширения НАТО и стран-кандидатов на будущее членство. Однако существует очень мало публикаций, которые касаются членства Албании в НАТО, особенно в связи с оборонной реформой Албанских вооруженных сил.² В данной статье будет предпринята попытка заполнить этот пробел в литературе путем представления широкой картины демократизации и трансформации Албанских вооруженных сил, на которую влияет сочетание местных, региональных и международных факторов. Я искренне надеюсь, что эта работа привлечет к рассматриваемому вопросу хотя бы часть того внимания, которое он заслуживает.

Демократизация Албанских вооруженных сил

Традиции и особенности

Чтобы лучше понять процесс демократизации вооруженных сил в Албании, важно упомянуть две главные особенности албанского военного сектора. Конкретизация этих особенностей важна для расчленения реформы на отдельные шаги, которые необходимы для доведения албанской армии до требуемого уровня модернизации, профессионализации и демократизации. Есть две идиосинкразические особенности, определяющие состояние военно-гражданских отношений в Албании. Первое, исторически албанская армия никогда не пыталась взять политику и гражданские дела под свой контроль. Эта особенность албанской армии скорее объясняется национальной традицией, чем установлением и функционированием демократических институтов, поскольку Албания, как и многие государства в регионе, не имеет демократического опыта и традиций. Почти 2000 лет у албанцев репутация мужественных воинов. Несмотря на это, они редко воевали политически организованным способом. Поэтому, несмотря на албанские военные традиции, военный истеблишмент не может рассматриваться как важный компонент политики и гражданских дел. Также военные никогда не стремились вмешиваться в местную политику.

Второе, хотя нет никаких свидетельств стремления военных структур вмешиваться в гражданские дела, обратная тенденция легко различима. (Неправильное) использование военных со стороны гражданских властей является реальным измерением военно-гражданских отношений в Албании, здесь и кроется проблема. На деле, политизированные и узкопартийные реформы оказали отрицательное влияние на процесс демократизации и профессионализации вооруженных сил и

² По инициативе Женевского центра демократического контроля вооруженных сил (DCAF) была проведена самооценка управления и реформирования Албанских вооруженных сил. Ян А. Трапанс и Филипп Х. Флури отредактировали исследование и опубликовали по названию *Defence and Security Sector Governance and Reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives. A Self-Assessment Study* (Geneva: DCAF, 2003). Другой интересный доклад по вопросам военной реформы предложили Райан Хендриксон и Джонатан Кэмпбелл в "NATO Expansion after Prague: Albania's Response to the 'Open-Door' Policy," *The Review of International Affairs* (forthcoming, 2004).

их руководства. Военные часто становились объектом политических чисток при серьезных переменях в управлении страны.³

Есть случаи, когда гражданские используют военных в Албании для достижения своих политических целей. Кризис 1997 г.⁴ дает некоторые интересные примеры в поддержку этого аргумента, хотя эта тенденция не является единственным объяснением того, что происходит. Стоит упомянуть, что дезинтеграция всего албанского военного истеблишмента и распыление большей части военного арсенала стало вызовом для продолжения реформ в обороне. События 1997 г. очень сложны и для их понимания необходима историческая дистанция, с тем чтобы их рассмотреть и проанализировать. Однако в данной работе больше не будет обсуждаться кризис 1997 г., так как он выходит за ее рамки.

Три измерения демократизации Албанских вооруженных сил

Процесс демократизации в армии является сложным и продолжительным. Процесс можно лучше понять, если разделить его на три компонента: процедуры, правовые аспекты и политику. Такое разделение делает вопросы более легкими для понимания, поскольку легче охватить этапы, чем полную идиосинкразию процесса реформ. Действия, которые предпринимаются в каждой категории компонентов, являются дополнительными друг к другу, и каждый из них представляет критический элемент процесса демократизации Албанских вооруженных сил.

Под *процедурной структурой* реформ имеются в виду все меры, процедуры и механизмы, необходимые для обеспечения плавного функционирования военной машины, для осуществления гражданского контроля и участия, а также для предоставления информации широкой общественности. Реформа процедурной структуры направлена на усовершенствование профессионализма армии в смысле ее эффективности, действенности и подотчетности. В этих рамках были предприняты меры по восстановлению военных званий, которые были отменены в эпоху коммунизма. Эта мера считается важным шагом к созданию профессиональной и устойчивой армии.

Другим важным измерением этих реформ является принятие мер и инструментов, важных для увеличения прозрачности и подотчетности процесса приня-

³ Более детальную информацию по этому вопросу см. в Elmas Leci, *Eliminimi i Lidershipit Politic /The Elimination of the Political Leadership/* (Tirana: Instituti i Sigurimit dhe Mbrojtjes, 2002), 463–70; и Besnik Mustafaj, *Albanian Human Development Report 1998* (Tirana: UNDP, 1998), 78.

⁴ 1997 г. был запоминающимся для Албании. Вспышки насилия охватили всю страну из-за ступора, наступившего в результате потери сбережений сотнями тысяч албанцев в большом числе «пирамидальных» инвестиционных схем. За этим последовало полное разрушение государственных военных структур и возможностей. В результате призванные на военную службу покинули свои военные части и своих офицеров; военные объекты были разграблены криминальными элементами; были украдены оружие и боеприпасы. Ситуация привела к новым выборам и приходу к власти нового социалистического правительства.

тия решений в военном секторе и секторе безопасности. К примеру, в результате этих реформ политические документы, касающиеся безопасности и обороны в целом не получают грифа секретности: таким образом, *de jure*, организации гражданского общества имеют доступ к этим документам и в то же время могут осуществлять контроль. Аналогично этому министерство обороны рассматривает возможность публикации «Белой книги обороны», предназначенной для информирования гражданской сферы о деятельности различных военных структур. Однако это решение все еще не нашло реализации в действительных публикациях, и на практике существуют технические трудности, которые мешают гражданскому контролю над военными.

Другим направлением этих реформ является *правовое* направление. Был разработан пакет законов в поддержку правового базиса гражданского контроля над вооруженными силами. Конституция 1998 г. устанавливает основные положения, регулирующие военно-гражданские отношения и зоны ответственности в сфере обороны. Согласно конституции, *парламент* является наиболее важным инструментом контроля всей военной системы и ее структур. В случае возникновения угроз или международных требований о коллективных действиях, парламент подтверждает решение президента об объявлении состояния войны и мобилизации резервистов. Однако парламент не принимает участие в процессе назначений внутри армии.

В новой конституции полномочия *президента* урезаны. Президент является главнокомандующим вооруженных сил. В мирное время президент осуществляет свою власть над вооруженными силами через премьер-министра и министра обороны. Во время войны в его руках сосредотачивается полная командная власть над армией. *Совет национальной безопасности* является консультативным органом президента республики, и он не может ограничивать президента в его решениях. Концепция консультативной функции является новой по сравнению с предшествующей конституционной структурой, которая предписывала Совету национальной безопасности обязанность принимать решения. Однако роль Совета в мирное время не очень ясна. Предполагается, что Совет будет предлагать советы по военным вопросам президенту, который в мирное время выполняет весьма пассивную роль и не осуществляет военное командование.

Премьер-министр и *Совет министров* готовят и предлагают парламенту и президенту основные документы по оборонной политике. Совет министров предлагает весь бюджет на военные нужды и отвечает за принятие чрезвычайных мер на всей территории Албании или на ее части. Премьер-министр, в частности, предлагает кандидатуру на пост начальника генерального штаба или освобождает его от должности, назначает руководителей отделов в министерстве обороны, а также формирует состав генерального штаба, за исключением генералов. *Министр обороны*, согласно конституции, является гражданским лицом и в мирное время является высшим руководителем военного и гражданского персонала вооруженных сил. Министр отвечает перед парламентом, президентом и премьер-министром за реализацию оборонной политики. Министр обороны обладает полномочиями определять политику в сфере обороны, бюджет, военные

назначения (кроме генералов) и военных атташе. В законе не вполне ясно определена роль министра обороны в военное время, особенно то, что касается назначений. Это является вопросом, требующим доработки.

Начальник генерального штаба избирается на срок в три года с возможностью его продолжения. На основании предложения премьер-министра, президент назначает начальника генерального штаба, который должен иметь звание генерала и обладать военным опытом. Начальник генерального штаба отвечает перед президентом, премьер-министром и министром обороны, что обеспечивает нейтральность этого поста. В военное время начальник генерального штаба может быть назначен командующим вооруженных сил.⁵

Важно уделить немножко больше внимания роли парламента как института, который не только осуществляет функции демократического контроля, но в то же время обеспечивает прозрачность и подотчетность в процессе управления в Албании, в том числе вооруженных сил. Парламент имеет веское слово в определении военной политики, что стало возможным в результате функционирования постоянного парламентского комитета. В состав комитета входят подкомитеты, которые занимаются отдельными вопросами, в том числе вооруженными силами и разведывательными службами. Наряду с этим комитетом, создаются специальные и исследовательские комитеты для решения отдельных вопросов с целью усиления контролирующей роли парламента. Парламентский комитет по обороне является главным инструментом парламента для осуществления демократического контроля над вооруженными силами; в то же время он обеспечивает прозрачность и подотчетность процесса. Комитет по обороне является инструментом парламента для контроля за выполнением оборонного бюджета, для проверки и оценки эффективности существующих законов и для внесения предложений о поправках, когда они необходимы. Комитет может требовать объяснений от министра обороны по различным вопросам и соответственно может предлагать парламенту или Совету министров меры, которые следует предпринять.

Хотя парламентский комитет по обороне был задуман как важный инструмент контроля над вооруженными силами, на практике множество факторов мешают его нормальному функционированию. Среди прочего надо упомянуть отсутствие необходимой квалификации и информации, позволяющих комитету работать эффективно. К примеру, есть только один консультант, обеспечивающий экспертную поддержку комитета; большая часть информации, которую получает комитет, идет из правительства и от кадровых военных, поскольку альтернативных источников нет. Эти недочеты с предоставлением необходимой информации углубляются самим характером этого сектора, часто скрытого заве-

⁵ Более подробную информацию по вопросу конституции смотри в Mentor Nazarko, "The Relationship between the Armed Forces and the New Institutions in Albania – A Model in the Making of Civilian and Democratic Control" в *Defence and Security Sector Governance and Reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives. A Self-Assessment Study*, ред. Jan A. Trapans and Philipp H. Fluri (Geneva: DCAF, 2003).

сой секретности. Далее, комитет не проявляет особого интереса к вопросам обороны, и поэтому военный бюджет обычно одобряется после трех заседаний, тогда как на принятие других бюджетов уходит как минимум две недели. В целом нет дискуссий по военным вопросам, и военные вопросы не возглавляют перечень приоритетов неправительственных организаций. В дополнение к этому, меры, которые, как предполагается должен предпринимать министр обороны для увеличения прозрачности, такие как публикация периодических отчетов типа «белой книги», пока еще не реализуются.

Политическая воля является другим важным измерением реформы вооруженных сил. В целом, политические партии определяют стратегию и политику реформ и обеспечивают политическую волю для их реализации. Нет никакого существенного давления со стороны политических партий на содержание или на направление реформы обороны. И все-таки узкопартийный характер дискуссий в парламенте очевиден даже по вопросам безопасности и обороны, и это сказывается на реформах. Сильнее, чем в парламентских дебатах, политизацию процесса реформ можно наблюдать на уровне его реализации. Политическое кумовство проявляется при сокращении армии, при повышении воинских званий и тому подобном. Эти политические пародии являются пятном на успешном завершении реформ в военном секторе.

Трансформация вооруженных сил Албании

НАТО и трансформация Албанских вооруженных сил

Оборонная реформа Албанских вооруженных сил требует трансформации национальных военных возможностей, включая личный состав, оборудование и инфраструктуру, для того, чтобы они были в состоянии ответить вызовам современности. Ход трансформации вооруженных сил невозможно понять, не учитывая критически важную роль НАТО. Присутствие НАТО обеспечило так необходимую ориентацию и дорожную карту, которой надо следовать, вместе с финансовой поддержкой, незаменимой для Албании в достижении необходимых стандартов для присоединения к Североатлантическому альянсу. Албания была одной из первых стран, присоединившихся к Совету североатлантического сотрудничества (ССАС) в 1992 г. и к «Партнерству ради мира» (ПРМ) в 1994 г.⁶ Эти шаги считаются важными в деле интеграции в новую структуру североатлантической безопасности. ПРМ обеспечивает существенную помощь, которая служит укреплению албанской безопасности и содействует укреплению безопасности и стабильности в регионе, укреплению доверия и мер по безопасности между балканскими странами путем участия в совместных учениях, обмену информацией и встречах военного командования и личного состава всех уровней.

После кризиса 1997 г., когда Албанские вооруженные силы были практически расформированы, ПРМ начало играть главную роль в развитии программ содействия восстановлению вооруженных сил через Индивидуальную программу

⁶ *Jane's Defence Weekly Interview* 24:11 (16 September 1995).

Партнерства. Эта программа строилась на двух опорных моментах. Первая опора включала НАТО как организацию, обеспечивающую помощь. Другим назначением первой опоры было сохранение связи Албании с основной деятельностью ПРМ в рамках Рабочей программы Партнерства. Эта помощь была сосредоточена в трех областях:

- развитии национальной концепции обороны и ее правовой структуры, обеспечивающей демократический контроль вооруженных сил и военно-гражданских отношений;
- структурной реорганизации и корректировки военного командования и вооруженных сил, увеличивая их оперативные возможности и эффективность путем развития ключевой системы Командования, управления, коммуникаций и информации (СЗІ);
- решении технических вопросов, связанных с хранением и безопасностью боеприпасов и оружия.

Предназначение второй опоры состояло в том, чтобы направить в определенное русло двухстороннюю помощь со стороны союзников и стран-партнеров. Спектр этого направления охватывал оценку потребностей и приоритетов Албании и координацию двухсторонних действий для избежания их частичного наложения друг на друга. С этой целью был создан специальный форум для координации действий, названный Информационным центром по Албании (ИЦА), а также был открыт офис НАТО в Тиране, единственный в странах Партнерства.⁷ В соответствии с этим курсом сотрудничества была подписана Индивидуальная партнерская программа между Албанией и НАТО на 1999 г. Программа направлена на укрепление албанской армии и сотрудничества Албании с НАТО как с организацией, так же как и с его членами и партнерами.

Серьезно готовясь к членству в НАТО, албанское министерство обороны в октябре 2001 г. приняло Национальный план действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ).⁸ Главные цели ПДПЧ охватывают широкий спектр мероприятий, и он направлен на трансформацию албанского общества, для того чтобы позволить ему справляться собственными силами со всеми внутренними и внешними вызовами безопасности. У ПДПЧ следующие цели:

- продолжение реформ, которые помогут развитию рыночной экономики и правового государства, в то же время продолжение преодоления коррупции;
- улучшение соблюдения прав человека и меньшинств, в то же время поддерживая усилия по укреплению демократических институтов и увеличивая эффективность управления;

⁷ О программе помощи после кризиса 1997 г. смотри G. Katsirdakis, "Albania: A Case Study in the Practical Implementation of Partnership for Peace," *NATO Review* 46:2 (Summer 1998): 22–26.

⁸ *Action Plan for Membership of Republic of Albania in NATO.*

- укрепление гражданского контроля военных структур и военного командования, в то же время продолжая военные реформы, направленные на гармонизацию законодательства с законодательством стран НАТО;
- достижение большего соответствия и активизация участия в международных усилиях по борьбе с терроризмом и организованной преступностью в отношении участия Албании в антитеррористической коалиции государств.

В апреле 2000 г. Албания приняла пакет Целей партнерства, выполнение которого требует очень больших усилий. Пакет Целей охватывал пятьдесят пять целей партнерства, из которых тридцать три связаны с ПДПЧ. Этот пакет направлен в основном на улучшение оперативной совместимости Албанских вооруженных сил. Эти усилия включают продолжение участия в Процессе планирования и проверки (ППП) как центрального элемента ПРМ, направленного на реструктурирование Албанских вооруженных сил так, чтобы они стали оперативно совместимыми с другими армиями Альянса. Эта амбициозная реформа достигает уровня всесторонней трансформации Албанских вооруженных сил. Предполагается, что его выполнение станет частью двух новых планов – Плана структуры Албанских вооруженных сил и Плана реализации на период 2002-2010 гг.⁹

В рамках процесса планирования и проверки (ППП), который является центральным элементом ПРМ, были предприняты важные шаги по реструктурированию и гармонизации албанских военных структур и возможностей в соответствии со стандартами НАТО; передача структур и процедур для принятия решений под гражданский контроль и создание необходимой правовой структуры; обучение и тренировка военных подразделений для участия в миротворческих, гуманитарных и поисково-спасательных миссиях. В тех же рамках было проведено большое число совместных учений НАТО и Албанских вооруженных сил.¹⁰

Процесс трансформации

Трансформация Албанских вооруженных сил следует руководящим положениям НАТО в отношении членства, которые требуют повышения «оперативной совместимости»¹¹ и «готовности к развертыванию и использованию»¹² вооружен-

⁹ Там же.

¹⁰ Смотри А. Copani, “The New Dimensions of Albania’s Security Posture,” *NATO Review* 44:2 (March 1996): 24-28.

¹¹ «Оперативная совместимость» вооруженных сил требует развития дополнительных ресурсов для специального подразделения в албанской армии, которое сможет выполнять современные военные действия в рамках НАТО. «Оперативная совместимость» как понятие была введена и определена в документах НАТО: *Study on NATO Enlargement* (1995), доступен на сайте: www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm; и Final Communiqué, Press Release (2003) 148, “Meeting of the North Atlantic Council in Defense Ministers Session held in Brussels on Monday, 1 December 2002,” доступен на: <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p.03-148e.htm>.

ных сил вместе с обучением военного персонала таким образом, чтобы он был в состоянии выполнять эти задачи. В рамках увеличения «оперативной совместности» албанских вооруженных сил были предприняты меры по реструктуризации, передислокации и сокращению регулярных вооруженных сил в мирное время, основанные на переоценке потребностей безопасности, которые определены как функция оценки геостратегического окружения и возможностей страны. Численность Албанских вооруженных сил предполагается сократить до 16 500 человек, вместо 31 000 на сегодняшний день.¹³ Эти цифры включают военный персонал министерства обороны, генерального штаба, сухопутных, военно-морских и военно-воздушных сил; Центра доктрин и обучения и командования тыла. Реформирование всех этих структур проводится в соответствии со стандартами НАТО.

Сухопутные силы составляют наибольшую часть албанских наземных сил. Предвидится, что в будущем наземные силы будут состоять из профессионалов, а не из призывников, как сегодня. Механизированная бригада быстрого реагирования с одним батальоном типа «оперативной группы», полк командос и одна саперная бригада создаются в рамках программы передовых сил. В случае войны пять пехотных бригад и одна резервная артиллерийская бригада будут поддерживать эти силы. С той же целью военно-воздушные силы будут оснащены эскадрильей многоцелевых вертолетов для поддержки сил быстрого реагирования и сил командос. К структуре воздушных сил будет добавлена бригада противовоздушной обороны и различные подразделения поддержки. Что касается морских сил, то они будут организованы в две военно-морские базы. Для сохранения суверенитета над территориальными водами будут сформированы батальон береговой охраны и подразделения поддержки. Их обязанности будут включать в себя морское наблюдение, обеспечение выполнения законов морского права и подобные задачи по береговой охране.

В рамках программы увеличения «готовности к развертыванию и применению» албанских вооруженных сил, оборонные реформы направлены на то, чтобы они были в состоянии действовать совместно со структурами НАТО. Это и было целью ПРМ с самого начала. В этих рабочих рамках Албания активно поддерживала и участвовала в операциях НАТО и в инициативах по нахождению мирного

¹² «Готовность к развертыванию и использованию» вооруженных сил требует быстрого развертывания личного состава и вооружений и успешного ведения после этого боевых действий. Эта введенная недавно концепция требует улучшения как транспортных возможностей, обеспечивающих развертывание и поддержку военных сил в диверсифицированной (по характеру и географии) среде, так и обучение состава для готовности действовать в любых ситуациях. Эта концепция была введена во время саммита в Праге в ноябре 2002 г. и подтверждена на встрече министров обороны НАТО в декабре 2003 г. Смотри “The Membership Action Plan, *NATO Handbook*,” на: www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030103.htm.

¹³ Более детальную информацию смотри в Igli Totozani, “Civilians and the Military in Defense Planning: From National Security Concept to a Force Development Plan,” *Defence and Security Sector Governance*.

решения балканского кризиса и безопасного будущего региона. Албанские военно-морские силы тесно сотрудничали с миссиями НАТО и ЗЕС по контролю выполнения резолюций ООН по Югославии – операция “Sharp Guard.” Далее, Албания предложила Альянсу свои воздушные и морские ресурсы в поддержку операции “Safe Haven and Deny Flight” («Надежное убежище и запрет полетов») в Боснии и позже – в поддержку операции «Союзническая сила» в Югославии. Албанские вооруженные силы принимали участие и в других национальных и многосторонних учениях в рамках двухстороннего, регионального сотрудничества и сотрудничества ПРМ, таких как “Cornerstone 2001” в Албании, “Seven Stars,” “Dynamic Response” и компьютерные учения бригады Юго-Восточной Европы SEEBRIG. Албания также предоставила роту для участия в Силах по стабилизации (СФОР). Далее, албанские военные принимали участие в операциях за пределами Юго-Восточной Европы, как, например, специальное подразделение из тридцати албанских командос, которое было направлено в Афганистан на шесть месяцев в рамках Международных сил НАТО в поддержку безопасности как часть турецкого подразделения миссии. Сейчас албанские силы находятся в Мосуле, Ирак, под оперативным управлением 101-ой воздушно-десантной дивизии как часть международной коалиции в войне против терроризма. Это участие способствовало как приобретению опыта и знаний албанскими вооруженными силами, так и их готовности быть не только «потребителем», но и «производителем» безопасности.¹⁴ Все это направлено на демонстрацию «надежности как наиболее ценного качества союзника»,¹⁵ что улучшит шансы Албании на более раннее членство в НАТО.

Одним из приоритетов реформы в обороне является установление эффективной системы по управлению людскими ресурсами, которая могла бы следить за образованием и обучением вооруженных сил. Эти обязанности выполняет функциональное разделение нагрузки между военными и гражданскими университетами. Военный университет и Национальный центр обучения отвечают только за обучение военного персонала военному профессионализму. Дополнительные знания – невоенного характера, – которые необходимы для полного образования военного персонала, персонал получает в сотрудничестве с системой гражданского образования и через такую систему. Однако военно-образовательная система достигнет новых возможностей после учреждения в сентябре 2004 г. Национального университета обороны.¹⁶ Далее, обучение албанских войск ведется и через участие в различных международных програм-

¹⁴ *Action Plan for Membership of Republic of Albania in NATO*, Albanian Ministry of Defense, (Tirana: 2001); и G. Robertson, *NATO-Albania Relations, Strong and Growing Stronger*, на сайте посольства США в Италии: www.usembassy.it/file2001_05/alia/a1051815.htm (18 мая 2001 г.).

¹⁵ A. Copani, “The New Dimensions of Albania’s Security Posture,” *NATO Review* 44:2 (March 1996): 24–28.

¹⁶ Смотри Pandeli Majko, “Partnership Role in Defense Reform – From Prague to Istanbul” (2 December 2003), доступно на <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031202c.htm>.

мах. Так, албанские военные принимают участие в американской Международной программе образования и обучения (ИМЕТ), что способствует албанским усилиям достичь стандартов и уровня оперативной совместимости НАТО и позволит Албании принимать более активное участие в программах ПРМ. Албанский военный персонал принимает участие в обучающих программах Центра им. Маршалла, что способствует углублению знаний военных дисциплин и усовершенствованию знания английского языка, а это, со своей стороны, напрямую связано с требованиями НАТО по оперативной совместимости.¹⁷

Заключительные выводы

Многое было достигнуто на пути реформирования Албанских вооруженных сил и их трансформации в профессиональную и демократизированную армию. Сегодня Албания располагает армией, которая модернизировала свои возможности, увеличила свою эффективность и разработала соответствующие механизмы для демократического контроля со стороны гражданского руководства. Однако Албания упустила вторую волну расширения НАТО и не была включена в число новых членов Альянса. Эта реальность увеличила нажим на правительство с целью улучшения его работы, так как получение членства в НАТО требует большего, чем просто военные реформы.

Сегодня, однако, Албанские вооруженные силы являются не только «потребителем» безопасности; они также в состоянии обеспечить ее. Албанские вооруженные силы успешно принимали участие во многих военных операциях под эгидой НАТО после 1996 г. в Балканском регионе и в войне против терроризма после 11 сентября 2001 г. В этом процессе Албания продвинулась намного ближе к полному членству в трансатлантическое сообщество.

¹⁷ Смотри Hendrickson and Campbell, "NATO Expansion after Prague."

Стимулирование Косово

Борут Гргич и Яна Урх *

Насилие, которое вспыхнуло в Косово в середине марта после непродолжительного периода относительной стабильности, является строгим напоминанием, что много еще осталось сделать, прежде чем устойчивая безопасность в регионе станет реальностью *de facto*. К несчастью, на деле отсутствуют идеи, что дальше должно делать международное сообщество. Последнее предложение Белграда – так называемый белградский план, – только активизировало то, что сегодня является бездумной погоней за решением. У этой проблемы две стороны: с одной стороны, международное сообщество движется в сторону децентрализации, особенно по этническим проблемам, тогда как, с другой стороны, никто не рассматривает экономическое и социальное влияние, которое этот процесс будет оказывать на систему, уже обремененную массовой экономической, социальной, демократической и образовательной нищетой и находящуюся на грани полного коллапса.

Мы видели этот подход в действии раньше, и мы видим его снова в Боснии. Несмотря на продолжающийся десять лет процесс реформ и несмотря на деньги международного сообщества, израсходованные на реконструкцию, экономическое оживление и демократизацию страны, на деле Босния остается так же далеко от самодостаточности и, таким образом, от евроатлантической интеграции, как и Косово.

Целью должно быть не дальнейшее разделение общин, чтобы затем бороться за нахождение путей к их объединению. Целью должно быть обдумывание способа решения наиболее наболевших краткосрочных проблем, усугубляющих ситуацию в Косово, и в то же время создание основ функционального (в долгосрочном плане), экономически жизнеспособного и процветающего Косово. Политически сконструированное деление через децентрализацию власти не способствует этому. Скорее, ответ в систематическом плане – наборе краткосрочных политических корректировок, внимание которых будут направлено на создание рабочих мест, усовершенствование руководящей структуры в рамках Миссии

* Борут Гргич является старшим научным сотрудником Атлантического Совета в Вашингтоне и сооснователем «Opnamics LLC». Яна Урх является доцентом факультета общественных наук Университета Любляны.

ООН в Косово (UNMIK),¹ укрепление Временных институтов самоуправления (PISG), завершение процесса приватизации и увеличение инвестиций в образование – концепция среднесрочных и долгосрочных приоритетов и целей. Упрощение проблемы Косово путем сведения к формулировке «*стандарты до статуса*» является возмутительной близорукостью. В равной степени зловещим является и предложенное решение – «*статус до стандартов*».

Окончательный статус определенно является проблемой, но на нынешний момент не срочной и не центральной. Сербская и албанская общины расходятся во взглядах по вопросу об окончательном статусе, но они сходятся во мнении о надвигшейся над Косово социально-экономической нищете.

Независимость Косово в долгосрочном плане неизбежна и, возможно, даже логична. Можно считать, что теперешние усилия по развитию функциональной и самодостаточной институциональной единицы являются неявной формой признания государственности Косово.² Конечно, тот факт, что представители PISG принимают участие в международных конференциях и входят в отношения на официальном уровне с лидерами других стран (даже с лидерами Белграда), является доводом в пользу такого утверждения.

В настоящее время, однако, Косово не располагает необходимыми институциональными возможностями, чтобы быть полностью независимым. Один ученый утверждал, что «Косово должно использовать этот переходный период, чтобы построить критическую базу руководства и накопить необходимый опыт для успешной интеграции в глобальную рыночную экономику».³ Краткосрочные приоритеты должны продолжать акцентировать внимание на развитии возможностей. Государственная инфраструктура Косово – к примеру, транспортная сеть – находится в полном расстройстве. Электроснабжение неустойчиво, рабочая сила необразованна и необучена. Приблизительно 42,8 % из работающих занимаются сельским хозяйством для собственного пропитания.⁴ Мягко говоря, такая обста-

¹ У миссии нет крепкого руководства в Управлении Специального представителя Генерального Секретаря (SRSG), которое было бы в состоянии заниматься менеджментом и координацией как ресурсов, так и проектов между четырьмя Опорами. Управление SRSG могло бы делать больше, если у постоянного представителя были бы полномочия освобождать радикальных лидеров, подталкивать буксовавшие реформы (особенно это относится к затянувшейся приватизации) и улучшать координацию. Сильное Управление Высшего Представителя (OHR) в Боснии, к примеру, служит как средство обоснования, координации и облегчения экономических реформ, которые подготавливаются на техническом уровне международными организациями.

² Смотри Ian Brownlie, "Implied Recognition," в *Principles of Public International Law*, 6th ed. (New York: Oxford University Press, 2003), 94.

³ Беседа Борута Гргича с Робертом Мухареми, советником по правовым вопросам при «UNMIK Pillar IV» и бывшим советником по правовым вопросам премьер-министра Косово Реджепи.

⁴ Gerald Knaus, "The New Geopolitics of the Balkans," май 2004 г. Работа представлена на Десятом форуме в Тессалониках, 24-25 мая 2004 г.

новка не благоприятствует инвестициям, и иностранцы, вероятно, переведут свои капиталы в Румынию, Болгарию и Македонию.

Многие пренебрегают этим опасением, указывая на албанскую диаспору и утверждая, что она примет роль главного *иностранного* инвестора в Косово, что всецело возможно и даже в некоторой степени вероятно. Есть, однако, несколько возражений, которые следует рассмотреть. К примеру, Палестина находится на пути к независимости более десяти лет, но до сих пор приток денег в страну от диаспоры был незначительным. Вместо того, чтобы инвестировать в будущее Палестины, палестинская диаспора разделилась и конкурирует в борьбе за власть на стороне Арафата или движения «Фатах». Ту же враждебность и борьбу за власть, похоже, можно наблюдать при строительстве Косово. Денежные переводы уже уменьшаются, тогда как инвестиции в частный сектор производства косовской албанской диаспоры слишком незначительны, чтобы назвать это несомненным успехом. Второе, косовская албанская диаспора, хотя эмоционально и привязана к «отечеству», все же является разумной инвесторской группой, которая ставит на передний план выгоду.

Другой вопрос, который следует рассмотреть, это потеря времени, имеющая место при каждом изменении административной структуры. Решение перейти от политики «*стандартов до статуса*» к политике «*стандартов одновременно со статусом*» и даже «*статуса до стандартов*» потребует новой резолюции Совета Безопасности ООН и новой структуры международного присутствия в Косово. Передача ответственности и власти от ООН к ЕС, за что кое-кто ратует,⁵ также потребует новой резолюции Совета Безопасности и существенного изменения структуры, которая сформировалась в настоящее время. Это означает, что международное сообщество вместо того, чтобы продолжать незаконченный процесс приватизации и создания рабочих мест, будет терять бесценное время, политический капитал и финансовые ресурсы на переопределение и реконструкцию своей миссии в Косово.

Тот аргумент, что Косово не может быть успешно преобразовано в мультиэтническое государство, звучит совсем не по-европейски, и вызывает удивление факт, что находится так много государств ЕС, которые поддерживают эту идею. Хотя это и правда, что мультиэтнический диалог сделал шаг назад после вспышек насилия в середине марта, сотрудничество между сербами и албанцами продолжается.⁶ Второе, хотя это правда, что многие косовские сербы продолжают обращаться к Белграду как к своему политическому представителю, многие теперь поворачиваются к Приштине с решимостью участвовать в принятии решений на косовском уровне и оказывать на них влияние.⁷

⁵ Смотри материалы конференции "Rethinking the Balkans," Balkan Forum 17-18 июня 2004 г., Bertelsmann Foundation.

⁶ Беседы Боруа Гргича с сербским заместителем мэра г. Джилян Драганом Петковичем и с мэром г. Джилян Луфти Хазири.

⁷ Там же.

Этническое разделение Косово: политическая программа Милошевича и ее последствия

Утверждение, что многому можно научиться из истории этнической ненависти на Балканах, является банальностью, как будто история сама могла бы создать мифические личности, славные победы или наследственную ненависть. Таким образом, исторические данные дают достаточно доказательств в пользу мнения, что жители Балкан просто ненавидят друг друга слишком сильно, чтобы жить вместе. Но опять же, эти данные подкрепляют и интерпретацию, согласно которой политические действующие лица, не мифические личности, достаточно умны, чтобы преследовать практические политические цели или достаточно влиятельны, чтобы учить других, как надо создавать историю на Балканах.

Политика разделения и авторитарное управление были составной частью политической программы Слободана Милошевича. Его политическая карьера расцвела за счет политических беспорядков в Косово, так же как и из-за отсутствия удовлетворительного экономического развития и адекватной политической структуры, которая амортизировала бы социальные разочарования 1980-х. Одной из его главных политических задач было убедить достаточное количество людей, что сербы в Косово терпят притеснения от албанцев и что албанский сепаратизм является угрозой стабильности Югославии.⁸ Он отточил мастерство политики территориального разделения, основанного на этническом принципе, также известном как «балканизация», или «разбиение территории на маленькие, часто враждебные образования».⁹ Его политика, однако, не уравнивала политические реформы экономическими реформами и реконструкцией.

Его платформа основывалась на рациональном манипулировании объективными политическими фактами и национальными чувствами. Заявлять, что Милошевич был националистом, значит полагать, что он верил в рациональность оптимизации деликатных исторических вымыслов о «древней ненависти» в специфическом политическом и экономическом контексте. В 1974 г. Югославская конституция сделала Косово автономным краем Социалистической Федеративной Республики Югославия. И, что более важно, она сделала этот край равноправным конституционным элементом федерации в качестве одного из восьми федеральных единиц. Хотя Косово и не являлось республикой, права края Косово равнялись правам Сербии, что дало и албанским, и сербским политическим экстремистам равные исходные позиции для спора на этнической основе.

Данные о численности населения были очень удобными для инициирования страхов и опасений среди сербов в самой бедной из федеральных единиц. К

⁸ По углубленному ознакомлению с политикой Сербии в 1980-х смотри Eric D. Gordy, *The Culture of Power in Serbia: Nationalism and the Destruction of Alternatives* (University Park, PA: Penn State University Press, 1999); и Tim Judah, *The Serbs: History, Myth, and the Destruction of Yugoslavia* (New Haven, CT: Yale University Press, 1997).

⁹ Эта интерпретация балканизации соответствует интерпретации, предложенной в Maria Todorova, *Imagining the Balkans* (New York: Oxford University Press, 1997).

1981 г. благодаря высокой рождаемости албанцы составляли 77 процентов населения Косово. Эмиграция сербов к 1985 г. тоже увеличилась из-за нажима и запугивания со стороны албанских экстремистов и из-за застоя в экономике; это ухудшило экономическое развитие провинции, поскольку сербы, которые выехали, были лучше образованы и практически обучены, чем албанцы, которые пришли на их место.¹⁰

Албанские экстремисты тоже не церемонились насчет желания создать «этнически чистое» Косово, что соответствовало стратегическим целям Милошевича. Было учреждено движение «Национальное освобождение Косово – НОК», а также появились нелегальные экстремистские албанские группы. И те, и другие заявляли о себе прокламациями об этническом разделении и территориальных претензиях.

Процесс отмены автономии Косово начался в марте 1989 г. с внесения поправок в конституцию Сербии, которые предоставили Сербии прямой контроль над Косово. Эти изменения были одобрены косовским парламентом, после того как он был очищен от всех оппонентов «централизации власти». 28 июня 1989 г., известное также как день Святого Вита (Видовдень), на Косовском поле состоялось политическое собрание, чтобы отметить очередную годовщину поражения сербов от рук турок в 1389 г. Были выставлены тысячи фотографий и плакатов с изображением Милошевича, вместе с его обещанием защищать права сербской национальности на определенных территориях. «Они хотят забрать сербское и югославское Косово. Они хотят это, но они не смогут», – было одно из обещаний, которое Милошевич дал людям. После Видовдья 1989 г. Милошевича стали считать не только в Косово, но и во всей Сербии первым сербским лидером со времен Второй мировой войны, который защищает права Сербии в быстро распадающейся СФРЮ.

Провозглашение «принципа мультиэтничности» лежало в основе сербской политики по отношению к Косово с 1990 г., но его использовали как средство для разделения и контроля населения. Еще в марте 1990 г. сербский парламент принял «Программу для достижения мира, свободы и равенства в Косово». Декларированной целью было «мирное сосуществование всех этнических групп в Косово». Албанские сепаратисты идентифицировались как главная угроза достижению этой цели. Д-р Небойша Чович, архитектор политической администрации Косово, составил несколько планов, как создать работающее сочетание «разделения» Косово и «мультиэтничности» в рамках сербской административной и политической системы. «Рекомендации по децентрализации Косово» Совета Европы от 2003 г. описывают последние предложения Човича как весьма конкретные в деталях, но находящиеся «в полном расхождении с идеей мультиэтнического Косово, так как они предполагают отдельную администрацию для общины косовских сербов, прочно связанную с сербскими властями».¹¹

¹⁰ Дополнительные аргументы смотри в Marina Blagojevic, “Iseljavanje Srba sa Kosova: trauma ili katarza,” в *Srpska strana rata*, ред. Nebojsa Popov (Belgrade: Republika, 1996).

¹¹ Смотри <http://www.cmlinc.coe.int>.

Когда в конце апреля 2004 г. сербское правительство представило «Белградский план», вновь появилась долгосрочная, уже знакомая программа политического развития Косово.¹² Политика территориального и этнического разделения снова является «нитью Ариадны» сербской политики. Данные о численности, число лишенных крова и запуганных, социальное недовольство и плохие экономические перспективы используются снова для поддержания политики «балканизации». Теперь эта политика преподносится не только наряду с мультиэтничностью как средство для достижения определенных конечных целей, но и как уникальная интерпретация других «европейских» концепций, таких как децентрализация и субсидиарность.

В Белградском плане предполагается установление «автономного региона» для сербского населения в Косово: «Сербы будут иметь право на части территории, которые естественным образом связывают места, где преобладает сербское население, в которых оно раньше не составляло большинства». Политическая автономия региона будет учреждена в соответствии с принципами субсидиарности и децентрализации, которые консолидируют политические связи с Белградом и в результате обеспечат территориальную, персональную и культурную автономию для сербов. Беженцы и перемещенные лица являются ключом и необходимым элементом плана. Число в 200 000 человек, перемещенных с 1999 г., показывает, до какой степени перемещение служит образом действия (*modus operandi*) для разделения вместе с принципом «справедливой компенсации».¹³ Сербский план основывается на тех же концепциях, что и рекомендации Совета Европы о децентрализации Косово, но рекомендованная политика и основные принципы разошлись максимально далеко друг от друга.

Мультиэтничность была и остается частью расчетов политической манипуляции в рамках парадигмы «балканизации», которую все еще поддерживает сербское руководство. Белград делает серьезный и, кое-кто сказал бы, последний рывок к разделению Косово на этническом принципе. После проявлений насилия в прошлом марте Коштуница сказал: «Я верю, что всем ясно, что идея мультиэтнического Косово ‘не работает,’ что она даже дальше от реальности, чем коммунистическая утопия общества без классов. Если последние еще были возможны, то мультиэтническое общество в Косово – нет».¹⁴

Парадокс ли это? Любая радикальная перемена подхода на этот момент только дальше усугубит проблему, которая способствует международному неукладу в Косово. И эта проблема лежит не в этнической ненависти, а в нехватке рабочих мест на местном рынке. Настал последний срок для принятия новой политической парадигмы на Балканах, такой, которая не разделяет людей и не создает границ между людьми разного этнического происхождения, но будет скон-

¹² “A plan for the political solution to the situation in Kosovo and Metohija,” доступен на <http://www.srbija.sr.gov.yu>.

¹³ Число 200 000 не является окончательным, что порождает дальнейшие сомнения о мотивах Сербии.

¹⁴ *VIP*, 29 марта 2004 г.

центрирована на создании прочной экономической базы для процветания мультиэтничности.

Если творцы внешней политики ЕС серьезно настроены в отношении «европеизации» Косово и его соседей, политические пререкания о стандартах, статусе и независимости надо будет в скором времени «перевернуть вверх дном». Экономика должна стать предварительным условием, причиной и результатом любого политического соглашения – короче говоря, она должна стать лейтмотивом новой парадигмы международного участия в делах Косово.

Стимулирование косовского рынка рабочей силы: компенсирование риска

С незанятостью, колеблющейся в пределах 50-60 процентов, у Косово нет никаких краткосрочных и среднесрочных перспектив на положительное экономическое развитие.¹⁵ ВВП Косово растет неудовлетворительными темпами, меньше чем на 3 процента за 2002 и 2003 финансовые годы.¹⁶ В то же время Косово продолжает увеличивать число будущих рабочих рук более быстрыми темпами, чем рынок может поглотить. Если не произойдет каких-то перемен, то ожидаемым результатом, очевидно, будет еще более высокая безработица. В дополнение к этому, более высокий темп возвращения беженцев из Европы, в сочетании с более строгими правилами на выдачу виз ЕС, что затрудняет эмиграцию косовцев, дальше будет усугублять проблему незанятости в среднесрочном плане.

Сегодня главная угроза для косовской безопасности не является внешней. Сербия слишком слаба в финансовом и военном отношении, чтобы предпринять военную кампанию по восстановлению контроля над Косово. Даже если бы она могла, остается вопрос, будет ли такая авантюра выгодной, учитывая возможные политические дивиденды и огромные финансовые расходы. Скорее, главная проблема безопасности сейчас лежит в отношениях между незанятостью, несоответствующим образованием и несоответствующими умениями, недостаточными частными инвестициями в реальный сектор и неэффективным руководством. В дополнение к этому, многополюсная борьба за власть делает Косово весьма

¹⁵ Труд, наряду с Капиталом и Технологией, является ключевой детерминантой среднесрочного и долгосрочного роста. Функция производства — $Y=F(N,K,A)$, где N = труд, K = капитал и A = технология — показывает, какой продукт может быть произведен при заданных количествах рабочей силы, капитала и технологий. Значение фактора N для Косово высокое, тогда как N^* имеет низкие значения (N^* = действительный уровень занятости, означающий число наличных рабочих минус число незанятых). Это означает, что Y (продукт или ВВП) гораздо ниже, чем потенциально он мог бы быть. Вопрос, который надо рассмотреть, состоит в том, какими мерами можно привести Косово к нормальному уровню занятости.

¹⁶ Согласно годовому отчету за 2003 г., опубликованному финансовыми органами в Косово, ВВП в 2002 г. составил 1279 млн. евро. В 2003 г. ВВП составил 1317 млн. евро.

удобным перевалочным пунктом для сетей организованной международной преступности.¹⁷

Чтобы создать рабочие места, система краткосрочных макроэкономических корректировок, так же как и изменения в секторе образования и руководства, были бы достаточны для создания импульса для прогрессивных и стратегических среднесрочных проектов, направленных на экономическое оживление. Хорошо уже то, что не надо начинать с нуля. Макроэкономические структуры в Косово уже существуют. В Косово низкая инфляция, стабильная валюта (евро) и разумная налоговая политика. Режим торговли является современным; он либерален и ориентирован на экспорт. Косово уже располагает действующим таможенным режимом, подобным режиму в ЕС. В 2003 г. правительство Косово собрало около 300 миллионов бюджетных излишков, усовершенствовав механизмы сбора налогов.

Опасности, связанные с высоким уровнем незанятости в Косово, не только значимы сами по себе, но они дают и побочные эффекты и отрицательно влияют на процессы других реформ, таких как демократизация и социальное примирение. Картина не может быть полной без отсутствующих в настоящий момент существенных частных инвестиций в реальный сектор¹⁸ – в современной экономике это сектор, который нанимает наибольшую часть рабочей силы, а также вносит наиболее ощутимый вклад в ВВП. Частично проблема связана с плохим образованием, которое затем сказывается на низкой квалификации рабочих и руководства. Образовательная система в Косово практически разрушена и нуждается в новых инвестициях и программах. Недавно были запущены такие проекты, как Американский университет в Косово и Косовский центр компьютерных исследований (финансируемый Cisco Systems).¹⁹ Проблема в том, что таких проектов мало.

Высококвалифицированная рабочая сила, подготовленная для участия в глобально интегрированной и конкурентной системе рыночной экономики, является предварительным условием для привлечения частных инвестиций в реальный сектор. Иначе расходы, связанные с образованием и практическим обучением рабочей силы, поднимают стартовые расходы инвесторов слишком сильно, уменьшая норму прибыли. Современная образовательная система с акцентом на тенденции либеральной экономики, управлении бизнесом и информационных технологиях, будет идеальной средой для среднесрочных инвестиций в улучшение качества низкоквалифицированной рабочей силы в Косово.

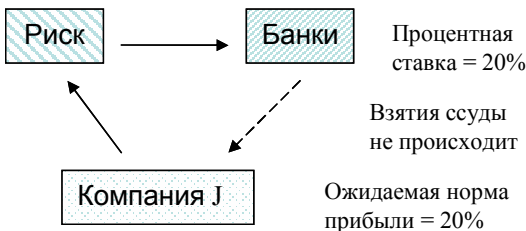
¹⁷ Надо учитывать, что в настоящее время Косово управляется пятью разными центрами власти: UNMIK, PISG, Белград, Нью-Йорк и Брюссель.

¹⁸ Показателем того, что реальный сектор не работает, является высокий торговый дефицит. В 2003 г. импорт в Косово был на сумму в 968,5 млн. евро, а экспорт – только на сумму в 36,2 млн. евро. Это равняется торговому дефициту в 932,3 млн. евро. Этот дефицит показывает, что реальный сектор в Косово функционирует не в полной степени.

¹⁹ Nicholas Wood, "University in Kosovo has American Accent," *International Herald Tribune* (11 октября 2003 г.).

В краткосрочном плане акцент должен быть на страховании риска. В настоящее время инвесторы – иностранные и местные – не желают вступать на рынок производства по двум причинам: высокие накладные расходы и высокие процентные ставки, которые предлагают банки для долгосрочных займов. Тогда как первое невозможно изменить в ближайшем будущем по очевидным причинам (инфраструктура и образовательная система требуют времени, прежде чем они будут созданы или перестроены), банки можно убедить выдавать ссуды на условиях, которые будут способствовать развитию бизнеса. Для частного сектора невозможно развиваться, когда получение займов происходит при высоких процентных ставках, означающее на деле, что компании будут терять деньги (смотри рис. 1). Очевидно, когда банки инвестируют свои деньги, они стремятся максимизировать отношение возвращаемость/риск. Поскольку в Косово банки могут вложить все свои ресурсы в выгодные краткосрочные потребительские ссуды или в оборотные капиталы для бизнеса, они не заинтересованы в сужении долгосрочных займов неувердившимся компаниям, которые, естественно, воспринимаются как предприятия повышенного риска. Хотя с точки зрения банков, это оптимальное поведение, с точки зрения общества, это не так. «Общество, в отличие от банков, заинтересовано в росте реального сектора. Таким образом, мы имеем дело с неспособностью рынка обеспечить оптимальный в социальном плане результат».²⁰

Путем обеспечения частичных гарантий для кредитов в реальный сектор международное сообщество может сделать возможным развитие косовских предприятий. Предприятия будут в состоянии получать ссуды при процентной ставке ниже, чем норма прибыли их инвестиций, и на сроки погашения, достаточные для продолжительных для финансирования более длительных производственных циклов. Таким образом, многие косовские компании перейдут от стадии начального развития к более зрелым этапам, сделав выгодным для банков расширение кредитования при пониженной процентной ставке. Однако без интервенции вне-рыночных сил, на это могут уйти десятилетия.



Если компания начисляет прибыль в 20 процентов в следующие пять лет и банк готов предоставить долгосрочную ссуду при ставке в 20 процентов, у компании не будет никакого интереса в покупке капитала или долгосрочных материальных активов, так как риск слишком высок. Вопрос в том, как можно повлиять на ожидаемый, с точки зрения банков, риск, чтобы убедить их предлагать кредиты, которые будут благоприятными для развития бизнеса.

Рис. 1: Порочный круг риска, кредитования и заимствования

²⁰ Беседа Бурта Гргича с Орханом Никсичем, консультантом по экономической политике, UNMIK Pillar IV.

Заключение

Очевидно, Косово имеет реальные краткосрочные потребности, которые касаются его окончательного статуса в меньшей степени, чем допускает сейчас большинство субъектов международного сообщества. Да, существует высокий уровень локального недовольства миссией UNMIK, но большая часть этого разочарования, как можно предполагать, связана с медленным прогрессом в экономическом благосостоянии граждан Косово (как албанцев, так и сербов); функционированием рынка гораздо ниже его действительного потенциала; отсутствием координации действий между различными центрами власти; медленным процессом приватизации и никаким реальным прогрессом в усовершенствовании технологической базы рынка (т.е. образования и других факторов, которые повышают производительность труда и капитала).

Вместо того, чтобы настаивать на территориальном решении очевидно экономических проблем Косово, международное сообщество должно думать о краткосрочных и среднесрочных потребностях рынка и о том, как приспособить свой подход таким образом, чтобы построить жизнеспособное Косово не только в строго политическом смысле, но так, чтобы оно было самообеспечивающимся в долгосрочном плане. Это означает:

- Думать о решениях, которые увеличат центральный бюджет и ВВП страны прежде, чем добавлять дополнительные муниципалитеты в правительственную ведомость расходов.
- Лучше управлять действиями по приватизации, особенно в индустрии обслуживания, в которой многие местные магазины, рестораны и бары остаются незарегистрированными и не платят налогов. Надо рассмотреть способы для нового определения роли Косовского трастового агентства (КТА) и преодолеть возражения Белграда по приватизации основных предприятий.
- Усовершенствовать образовательную базу, на которой можно построить функционирующую институциональную единицу прежде, чем Косово будет объявлено независимым государством, или прежде, чем компетенции будут передаваться на местный уровень.
- Повысить авторитет специального представителя Генерального секретаря ООН (SRSG) с целью оказания помощи в рационализации и проведении трудных реформ, прежде чем объявить управление несоответствующим и являющимся препятствием для реформ.

В среднесрочном плане важно настаивать на финансируемых на местном уровне (или субсидируемых через гранты) проектах на инфраструктурное развитие. Похоже, для Косово будет неразумно обеспечивать эти проекты единственно через заимствования. Большие займы, предназначенные для преодоления определенных экономических недостатков в ближайшем будущем, обернутся бюджетными ограничениями на продолжительный срок. Хотя есть определенные

проекты, для которых имеет смысл брать деньги в долг из-за низкой стоимости проектов в настоящий момент, в целом отношения государства с международными финансовыми институтами должны быть рациональными.

Хотя политический импульс может быть благоприятным для окончательного определения вопроса о статусе, реальное положение дел в стране дает другую картину: население, которое становится моложе, беднее и отчаяннее. Решение экономической неэффективности путем территориальных делений не создаст рабочие места и не привлечет инвестиции в Косово. Это является националистическим подходом времен девятнадцатого века, применяемым к современной проблеме и потому неустойчивым в самом полном смысле этого слова.

Американо-германское партнерство в начале двадцать первого века: новый вызов

Владислав В. Фрольцов *

В данной статье, основанной на последних политических событиях и анализе ряда работ немецких экспертов в области глобальной политики, будут определены основные предпосылки ухудшения американо-германских отношений в начале 2000-х г.г. Исходя из этого, далее будут обрисованы наиболее вероятные сценарии дальнейшего развития политического взаимодействия этих стран.

Развитие отношений между Соединенными Штатами и Германией является одной из самых значимых проблем современной европейской и трансатлантической политики. В годы после Второй мировой войны эти страны были ближайшими союзниками, что позволило им успешно сдерживать советское давление на Западную Европу. Хорошо известные слова президента Дж.Ф. Кеннеди – «Ich bin ein Berliner» («Я – берлинец»), – сказанные в июне 1963 г. (спустя два года после сооружения Берлинской стены),¹ можно рассматривать как девиз американо-германского партнерства в сфере безопасности и обороны в течение последующих десятилетий.

Также необходимо подчеркнуть ключевую роль США в процессе объединения Германии. Последовательная позиция президента Буша, который поддержал план Федеральной Республики Германии о постепенном присоединении ГДР к ФРГ, помогла убедить Михаила Горбачева согласиться с таким подходом. Если бы позиция бывшего американского президента не была такой твердой, Советский Союз предложил бы максимально медленный темп интеграции и таким образом *de facto* на долгое время законсервировал бы просоветский режим в Восточной Германии. Поэтому Гельмут Коль, бывший канцлер Германии, охарактеризовал своего американского коллегу как «большую удачу для нас, немцев» («ein grosser Glücksfall für uns Deutsche»)².

Результатом близкого сотрудничества между США и Германией в 1989-1990 гг. стало восстановление объединенного немецкого государства, его полное членство в НАТО и укрепление роли Германии в системе европейской и трансатлантической безопасности в целом. Более того, в 1990-х г.г. Вашингтон успешно способствовал возвращению объединенной Германии статуса великой державы в международной политике, способной активно участвовать в операциях по поддержанию мира во всем мире. После решения *Bundesverfassungs-*

* Д-р Владислав Фрольцов является доцентом факультета международных отношений Белорусского государственного университета, Беларусь.

¹ Manfred Görtemaker, *Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, 2002), 152.

² Helmut Kohl, *Ich wollte Deutschlands Einheit*, ред. Kai Diekmann и Ralf Georg Reuth (München, 2000), 166.

gericht (Высшего конституционного суда Германии) в июле 1994 г.³, которое разрешает Бундесверу участвовать в операциях по поддержанию мира вне зоны ответственности НАТО, солдаты Бундесвера принимали участие в таких миссиях, как Международные силы по поддержке безопасности (ISAF), КФОР, СФОР, «Таск Форс Фокс» (Task Force Fox), UNOMIG (Грузия) и операция «Прочная свобода».

США также приветствовали готовность Германии принять статус одного из основных гарантов (вместе с Нидерландами) мира и стабильности в Афганистане. В феврале 2003 г. эти страны приняли на себя командование многонациональных сил ISAF в постталибанском Афганистане. В настоящее время у Германии самый большой контингент (2500 солдат и офицеров) в рамках этой миссии по поддержанию мира.⁴

Так, в начале 2000-х г.г. почти 10 000 немецких солдат находились за пределами Германии. Это обстоятельство, однако, не давало повода началу дискуссии о «воскрешении германского милитаризма» ни в декларациях американских политиков, ни в средствах массовой информации, хотя в текущий момент немецкие военные присутствовали как раз в тех регионах, которые являлись наиболее важными для национальной безопасности США. Но гипотеза о «германизации» Балкан и Ближнего Востока находит благодатную почву в некоторых научных центрах и средствах массовой информации России и других стран СНГ.

Другая ситуация сложилась по поводу военных действий США и их союзников в Ираке. Эта операция вызвала оживленные дискуссии среди немецких ученых в области мировой политики касательно опасности влияния одностороннего характера американских действий на состояние современных международных отношений. Замечательно, что один из этих экспертов, д-р Йохен Гипплер из Дуйсбургского университета, озаглавил одну из своих статей «Односторонний подход США как проблема международной политики». Он пишет, что эта проблема возникла прежде всего из-за того, что США проигнорировали нормы современного международного права, так же как и статус Организации Объединенных Наций как ключевой структуры, ответственной за поддержание мира и стабильности во всем мире.⁵

Заглавие одной из статей Герта Крелла, профессора Университета им. Иоганна Вольфганга во Франкфурте-на-Майне, – «Самонадеянность силы, самонадеянность бессилия», не менее выразительно. В этом эссе автор подчеркивает, что основной проблемой на сегодняшней арене трансатлантических отношений является расхождение представлений элит обеих стран относительно будущего мировой политики и международного права. Это расхождение и тот риск, который оно порождает, особенно хорошо иллюстрируется ответом Германии на

³ Görtemaker, *Kleine Geschichte*, 391.

⁴ Axel Vornbäumen, "Teamarbeit," *Deutschland* (2003), 34–35; Annette Blettner, "Bundeswehr Einsatz in Afghanistan," *Deutschland* (2003), 58–61.

⁵ Jochen Hippler, "Unilateralism der USA als Problem der internationalen Politik," *Aus Politik und Zeitgeschichte* 31–32 (2003): 15, 17–18.

действия США в Ираке, которые, по словам автора, приведут к «освобождению» Ирака (в той же ироничной манере Крелл употребляет немецкое слово “Befreiung” совместно с эпитетом «так называемое»⁶).

Несмотря на все это, автор признает, что на данный момент европейские страны не в состоянии быть оппозицией США, обосновав альтернативную стратегию внешней политики по отношению к Ираку и другим проблемным регионам мира. Крелл характеризует эту проблему как «бессилие» Европы по сравнению с силой Соединенных Штатов.⁷

В ответ на эту гипотезу двое ученых из Гессенского фонда исследований проблем мира и конфликтов (HSFK), д-р Матиас Дембински и д-р Вольфганг Вагнер, заявили, что американская политика в Ираке является «вызовом» (“Herausforderung”) Европейской общей внешней политике и политике безопасности (ОВППБ). Они напоминают о плане 1999 г. создать 60-тысячные Европейские силы по предотвращению кризисов, которые однако до сих пор так и не были созданы.⁸

Поэтому, подчеркивают авторы, формирование ОВППБ будет самой жгучей проблемой для членов ЕС, так как некоторые европейские государства поддерживают диаметрально противоположные позиции по отношению к проблеме Ирака, а именно страны так называемой «старой» и «новой» Европы. Это заявление было вызвано позицией новых членов ЕС (Польши, Венгрии, Чешской Республики, Словении, Словакии и Балтийских государств) и кандидатов для следующего раунда членства в ЕС (Албании, Болгарии, Хорватии, Румынии и Македонии).

Но конфликт, касающийся совместных военных действий в Ираке, в рядах членов «старой» Европы – а именно Германии и Франции, с одной стороны, и Бельгии, Великобритании, Италии и Испании (до последних парламентских выборов), с другой – не менее важен для будущего ОВППБ. И многие члены ЕС предпочли занять нейтральную позицию, что можно истолковать как ненавязчивый голос в пользу европейского сотрудничества в области безопасности и обороны.

Поэтому упрек постоянного представителя Германии в ООН Гюнтера Плегера в интервью для правительственного журнала «*Deutschland*» выглядит более чем сомнительно. Он сказал, что США не желают включить представителя ЕС в Совет Безопасности в качестве постоянного члена.⁹ Но если, гипотетически, такой представитель был бы в Вашингтоне в первых неделях 2003 г., точнее – в момент принятия решения, касающегося Ирака – почти невозможно предсказать,

⁶ Gert Krell, “Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* 31–32 (2003): 29.

⁷ Там же, 30.

⁸ Matthias Dembinski and Wolfgang Wagner, “Europäische Kollateralschäden,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* 31–32 (2003): 31.

⁹ Gunther Pleuger, Interview, *Deutschland* (2003), 57.

какую позицию он бы занял, ввиду сильно расходящихся точек зрения на проблему Ирака нынешних членов ЕС.

Другие немецкие авторы менее критичны по отношению к внешней политике США. Они предлагают разные стратегии для будущей внешней политики Германии, но некоторые из этих стратегий можно охарактеризовать как весьма фантастические. К примеру, журналист Йохен Тиес считает, что ввиду несогласия с США, Германия должна сконцентрироваться на решении европейских проблем. А именно, Германия могла бы способствовать стабилизации политической ситуации на Балканах. Независимо от этого, он признает, что для реализации этой цели будет необходимо (наконец-то) перестроить Бундесвер в соответствии с американской моделью и прежде всего заимствовать от США принцип профессиональной армии.¹⁰

Но в современной Германии почти невозможно достичь этой цели при текущих обстоятельствах, которые характеризуются значительным усилением пацифистских и антивоенных настроений в Германии после военных действий в Косово и Ираке. Определенная часть немецкого народа (приблизительно 15 процентов), которая в 2002 г. голосовала за левых социалистов (ПДС) и «зеленых», готова сегодня (или в близком будущем) ликвидировать немецкую армию (Бундесвер) и НАТО. Более того, эти лозунги и обещания являются частью нынешней платформы ПДС и «зеленых».¹¹ Просто удивительно, что «зеленые» являются не только правящей партией сегодня, но и что партийный лидер Й. Фишер олицетворяет теперешнюю дипломатическую функцию Германии.

Йоахим Краус предложил более реалистичный подход для нормализации текущей ситуации в американо-германских отношениях. Он призвал и американцев, и европейцев продолжить диалог об иракской проблеме и других наболевших вопросах международных отношений. По его мнению, такой трансатлантический диалог будет главным элементом любой эффективной стратегии для сохранения мира и стабильности во всем мире на следующие десятилетия. И этот диалог будет более важным, чем споры между Европой и США, обусловленные некоторыми различиями в американской и европейской позиции.¹² Но, говоря о европейской позиции, автор придерживается традиционного понимания Европы как структуры, организованной вокруг так называемого германо-французского «ядра», и игнорирует тот факт, что с мая 2004 г. в ЕС были включены десять новых стран и многие из этих стран решительно поддержали и продолжают поддерживать операцию США и Великобритании в Ираке.

Но какие факторы стали основной причиной для очевидного ухудшения американо-германских отношений в начале 2000-х г.г.? Редактор «*Frankfurter*

¹⁰ Jochen Thies, “Die neue Unsicherheit nach dem Irak-Krieg,” *Deutschland* (2003), 5.

¹¹ Partei des Demokratischen Sozialismus. *Programm und Statut* (Berlin 1997), 21-23; Bündnis 90/Grünen, *Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998* (Bonn, 1998), 133–54.

¹² Joachim Krause, “Multilaterale Ordnung oder Hegemonie?” *Deutschland* (2003), 14.

Allgemeine» Николас Буссе назвал это явление «беспрецедентным».¹³ В своей статье «Отдаление от наиболее важного союзника. Красно-зеленые и Америка», он указывает на три главные проблемы, которые могут считаться главными причинами ухудшения нынешних двухсторонних отношений. Это - отказ правительства Германии поддержать уход США из договора по ПРО; нежелание США принять Киотский протокол, наряду с некоторыми другими шагами, которые стали причиной охлаждения отношения Берлина; и, наконец, разногласия между партнерами, касающиеся военной операции против Саддама Хуссейна. В результате, как пишет Буссе, «отношения между двумя странами сегодня хуже, чем когда бы то ни было после Второй мировой войны».¹⁴

Кроме этих объективных причин, которые были проанализированы этим и другими немецкими авторами, необходимо указать как минимум на еще три субъективные причины, которые оказали огромное влияние на американско-германские отношения в начале 2000-х г.г.

Первая, это сильное желание канцлера Герхарда Шредера сохранить свой пост после выборов в Бундестаг в 2002 г. Примечательно то, что в 1999 г. немецкое правительство не только активно поддерживало военную операцию НАТО в Косово, но Германия напрямую приняла участие в этой операции, несмотря на отсутствие одобрения Совета Безопасности ООН по причине оппозиции России. В результате немецкие избиратели с пацифистской и левой ориентацией воздержались от участия в выборах Европейского парламента в 1999 г., а социал-демократы потерпели сокрушительное поражение спустя всего один год после своей победы на выборах в Бундестаг.¹⁵

Лето 2002 г. принесло реальную возможность нового поражения социал-демократов на федеральных выборах. Общественная поддержка христиан-демократов и либералов превысила уровень поддержки правящей коалиции. Таким образом, для красно-зеленых лидеров первостепенной задачей стало занять как можно скорее позицию, которая принесла бы им поддержку общественного мнения. Герхард Шредер использовал кампанию США в поддержку военной операции в Ираке как воспламенитель для увеличения своей популярности. И надо согласиться с заявлением Буссе, что, чем решительнее Вашингтон выражал свою готовность сбросить Саддама, тем жестче Берлин отказывал поддержать эту операцию.¹⁶

В результате социал-демократы и зеленые сохранили свою власть благодаря поддержке антивоенно настроенных избирателей (и оставили радикальную левую и пацифистскую Демократическую социалистическую партию вне Бундестага), но это повредило отношениям с главным союзником Германии. И это была

¹³ Nikolas Busse, "Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika," в *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Aussenpolitik 1998-2003*, ред. Hans Maull, Sebastian Harnisch, and Constantin Grund (Baden-Baden, 2003), 31.

¹⁴ Там же, 19.

¹⁵ Hans Georg Lehmann, *Deutschland-Chronik 1945 bis 2000* (Bonn, 2000), 573–74.

¹⁶ Busse, "Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten," 28.

настоящая цена, заплаченная за вторую выборную победу Шредера, хотя он снова показал свой талант быть гибким в политике.

Вторая причина состоит в следующем. Прежнее поколение современных немецких лидеров состояло из представителей так называемого «послевоенного поколения», которое испытывало особую благодарность к США как к стране, которая спасла западную часть Германии от превращения ее в советский протекторат. Более того, Соединенные Штаты были самым твердым приверженцем идеи объединения Германии, особенно в глазах таких политиков, как Гельмут Коль и Ганс-Дитрих Геншер. К примеру, в дневнике бывшего канцлера за 1998-2000 гг. есть несколько особенно сердечных воспоминаний о его дружеских отношениях с бывшим президентом США Джорджем Бушем. Коль подтвердил, что эта дружба помогла решить такие трудные политические проблемы, как нахождение формы немецкого участия в союзной операции против Саддама Хуссейна в 1991 г.¹⁷ Бывший канцлер Коль с благодарностью вспоминает, как бывший президент США Билл Клинтон, который посетил Германию в июне 2000 г., встретился с ним даже после его отставки и выразил свою поддержку в связи с обвинениями последнего в финансовых махинациях в ХДС.¹⁸

Однако для Шредера и бывшего члена движения спонтанного протеста молодежи – *«спонтии»* – Йошки Фишера США являются просто важным партнером Германии на глобальной сцене, и для них достаточно легко не соглашаться с американской точкой зрения. Новые руководители Германии предпочитают говорить с Вашингтоном на так называемой «прагматической» основе. Однако результаты такого диалога гораздо хуже, чем результаты близкого сотрудничества Германии и США в период управления Коля.

Конечно, это обстоятельство не было решающим в процессе определения позиции Германии относительно военной акции в Ираке, но было бы ошибкой игнорировать этот фактор. Степень доверия между нынешним президентом США Джорджем Бушем и Герхардом Шредером очевидно ниже, чем та, что была между Гельмутом Колем и тремя его американскими партнерами.

Третье, теперешние немецкие руководители находятся под влиянием фактора, который можно обозначить как «евроэйфория». Активное стремление к европейской интеграции в конце 1990-х – начале 2000-х г.г. и увеличение числа членов ЕС с двенадцати в 1994 г. до двадцати пяти в 2004 г., позволяют говорить о создании нового силового центра международных отношений не только в Европе, но и на глобальной сцене. ЕС, который сегодня является прежде всего экономической структурой, рассматривается некоторыми европейскими экспертами как в конечном счете, подлинный противовес гегемонии США в международных отношениях. Таким образом, Германия и Франция считают себя двигателем этого процесса. Поэтому руководители этих государств были полностью уверены, что их позиция будет особо важной для дальнейшего развития европейской ОВППБ.

¹⁷ Helmut Kohl, *Mein Tagebuch 1998-2000* (München, 2000), 258–60.

¹⁸ Там же, 232–33.

Несмотря на это, первая международная проблема, с которой столкнулся «ЕС-25», а именно кризис в Ираке, показала, что в Европейском Союзе мало согласия, если вообще можно говорить о каком-либо согласии, по ключевым вопросам международных отношений. Более того, лидирующая роль Германии и Франции в процессе определения приоритетов ОВППБ была подвергнута оспариванию другими членами ЕС.

К примеру, польский лидер А. Квасневский заявил в интервью российскому журналу *«Итоги»*, что одной из важнейших причин для политического конфликта между Польшей и Германией, а также между Польшей и Францией, касающегося союзной военной акции в Ираке, были попытки стран так называемой «старой Европы» навязать свою волю постсоветским государствам, в том числе и свои идеи о необходимом уровне партнерства между США и этими странами Центральной и Восточной Европы. «И некоторые обязательно хотят нас по рукам немножко шлепнуть», – сказал польский президент.¹⁹

Правительство Германии должно обратить особое внимание на тот факт, что такую позицию вынужден занять крупнейший новый член ЕС, позицию, которую поддерживают и многие другие европейские страны. Сегодня уже очевидно, что восточноевропейские государства во внешних отношениях будут руководствоваться прежде всего своими собственными интересами и поэтому не будут следовать указам, издаваемым Берлином и Парижем. Негативное наследие зависимости от великих держав в 1918-1939 гг. и его трагические результаты являются эффективной прививкой этих государств от повторения этой ошибки.

И последнее, необходимо проанализировать некоторые модели текущего положения американско-немецких отношений в соответствии с двумя различными стратегиями, которых может придерживаться правительство Германии. Конечно, наиболее предпочитаемым вариантом было бы возвращение немецкой внешней политики к приоритетам, которые были определены режимом Коля и Геншера. В этом случае американско-германское партнерство снова будет находиться во главе внешних отношений Германии, и по истечении нескольких лет нынешние проблемы в двухсторонних отношениях будут представлять интерес только для ученых, занимающихся современной историей внешних отношений. Надо отметить, однако, что вероятность такого развития напрямую зависит от результатов федеральных выборов в Германии в 2006 г., а именно, от вероятного поражения красно-зеленой коалиции.

Вторым и не настолько положительным вариантом является продолжение нынешней политики федерального правительства. Сегодня Герхард Шредер и Йюшка Фишер держат в уме приближающиеся выборы в Бундестаг и поэтому продолжают дистанцировать себя от американских действий в Ираке. Таким образом социал-демократы и зеленые рассчитывают еще раз получить поддержку большинства пацифистов и избирателей с левой ориентацией и повторить свою победу, придерживаясь линии, которая была столь успешной для Шредера и

¹⁹ «Европа для всех», *Итоги* (18 ноября 2003 г.), 29.

Фишера в 2002 г. В таком случае теперешние разногласия двух прежних партнеров не исчезнут, но еще более усугубятся.

В такой ситуации очевидным союзником Вашингтона является правая оппозиция в Германии, а именно ХДС-ХСС. И сегодняшнее руководство этих партий и представители восходящего поколения христиан-демократов считают, что партнерство с США является приоритетом не только немецкой внешней политики, но и ОВППБ.

К примеру, глава, касающаяся трансатлантических отношений в сфере безопасности, возглавляет список предложений исследовательского проекта секции Молодых политиков-международников «Внешняя политика Германии в 21-м веке», который финансировался Фондом Конрада Аденауэра (ХДС). И непосредственно за этим следуют главы о роле Германии в экономике ЕС, в мировой экономике и в решении некоторых других проблем.²⁰

К примеру, Молодые политики-международники ХДС считают главной целью дальнейшего развития американо-германских отношений восстановление и укрепление статуса этого партнерства в системе внешней политики Германии. Они также придерживаются мнения, что Германия должна играть роль посредника в отношениях между США и Европой и, если необходимо, военного партнера США в рамках ЕПБО. Но члены этой секции подчеркнули, что использование военной силы не является *a priori* средством немецкой дипломатии.²¹

Другой предпосылкой для дальнейшего конструктивного развития партнерства между США и Германией является не только значительное влияние некоторых региональных лидеров на процесс формирования внутренней и внешней политики Германии, но также и постепенное усиление роли регионов в новой «плавильном котле» европейской интеграции. Поэтому многие лидеры немецких земель (провинций) стремятся к близкому сотрудничеству с США в рамках такой «регионализации» европейской политики.

Как пример такой тенденции мы можем вспомнить позицию нынешнего главы баварского правительства и лидера ХСС Е. Штойбера, который был главным оппонентом социал-демократа Герхарда Шредера во время избирательной кампании в 2002 г. и резко критиковал стратегию внешней политики канцлера по отношению к США. Несмотря на поражение ХДС-ХСС, Штойбер успел зарекомендовать себя не только как региональный лидер, но и как федеральный и европейский политик. И его мнение в этой сфере может считаться серьезной альтернативой нынешнему красно-зеленому подходу к внешней политике.

Избранный недавно федеральный президент Хорст Келер, который был кандидатом правой оппозиции и бывшим административным директором МВФ, тоже может оказать положительное влияние на международную активность Гер-

²⁰ “Deutsche Aussenpolitik im 21. Jahrhundert. Vorschläge des ‘Arbeitskreises Junger Aussenpolitiker,’” *Zukunftforum Politik* 53 (Sankt Augustin, April 2003): 5.

²¹ Там же, 9.

мании.²² Несмотря на ограниченные функции и полномочия президента ФРГ, его скромная позиция частично будет уравнивать точку зрения федерального канцлера на отношения с США и совместную операцию в Ираке.

В заключение, надо подчеркнуть, что нынешняя ситуация в американо-германских отношениях является особо критической не только для дальнейшего развития трансатлантического партнерства, но также и для формирования новой конфигурации международных отношений в Восточной и Центральной Европе, которая будет включать и мою родную землю Беларусь.

²² “Horst Köhler im ersten Wahlgang zum Bundespraesidenten gewaehlt,” доступно на http://www.bundestag.de/bic/hib/2004/ /2004_135/01.html (23 мая 2004 г.).

Глобализация, либеральный императив, исламизм и будущее конфликта в 21-м веке

Д-р Майкл Михалка *

Многие комментаторы считают, что международный конфликт усилился с конца «холодной войны» и что вина за это лежит в большой степени на глобализации. Стенли Хоффманн, к примеру, писал: «Глобализация, но не та, что распространяет мир, ... похоже, порождает конфликты и возмущения».¹ Многие разделяют эту точку зрения – они считают, что конфликты увеличиваются и, поскольку глобализация тоже увеличивается, следовательно, за это надо обвинять ее. «Распространение глобальных средств массовой информации позволяет большинству бедных и угнетенных сравнивать свою судьбу с судьбой свободных и обеспеченных», - считает Хоффманн. Таким образом, лишенные собственности объединяются ради общего дела с теми, кто оказался в аналогичной невыгодной ситуации. Их объединяют общие обиды, этническое происхождение или религиозная принадлежность. Ощущение безнадежности заставляет их «искать реванша и уважения к себе в терроризме».

Хоффманн ошибается по всем пунктам. Хотя, разумеется, глобализация усиливается, частота конфликтов в действительности уменьшается. Более того, глобализация вряд ли является причиной происходящих конфликтов. Скорее, транснациональный исламизм выступает как основной фактор, поддерживающий эти конфликты, подобно тому, как это делал Советский Союз во время «холодной войны».

Рост и спад внутреннего конфликта

Несколько групп следит за частотой конфликтов в глобальном масштабе, и все они отмечают снижение количества конфликтов после конца «холодной войны». Центр по международному развитию и управлению конфликтами приходит к заключению, что конфликт, измеряемый частотой и масштабом, достиг пика в 1991 г. и с тех пор идет на убыль.² По мнению Маршалла и Гурра, «с 1991 года в глобальном плане военные действия уменьшились на шестьдесят процентов».³ На иллюстрации 1 даны следующие обозначения: IW означает межгосударственные войны, IV – интернационализованное гражданское насилие, IN – войны за независимость, EW – этнические войны, EV – этническое насилие, CW – граж

* Д-р Майкл Михалка является профессором Европейского центра по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия.

¹ Stanley Hoffmann, "Clash of Globalizations," *Foreign Affairs* 81:4 (Jul/Aug2002): 104ff.

² Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2003* (College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2003).

³ Там же, 8.

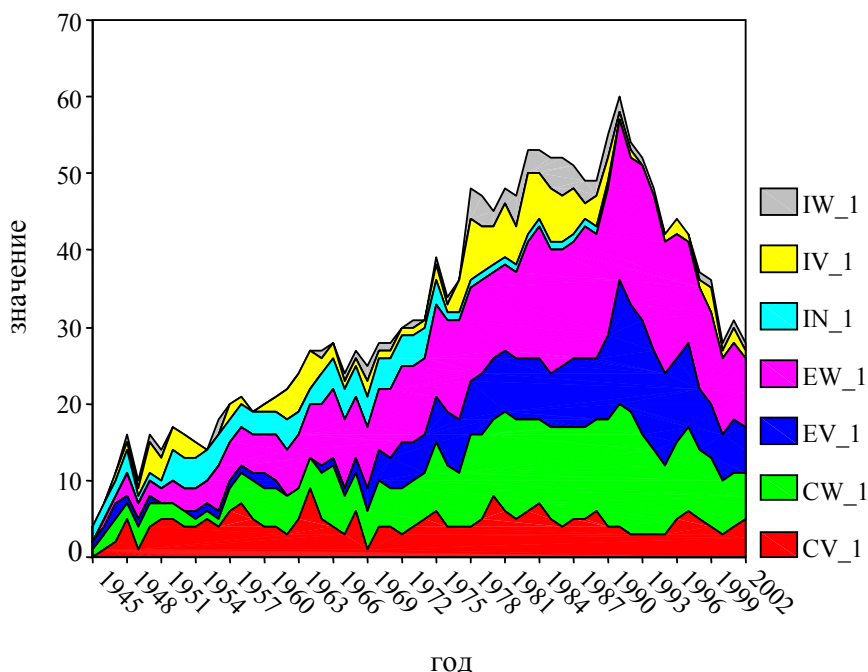


Иллюстрация 1: Межгосударственное и внутреннее насилие после 1945 г.⁵

данские войны и CV – гражданское насилие. Межгосударственные военные действия практически исчезают после 1990 года.

Другие исследования глобальных тенденций гражданских войн дают схожие результаты, но показывают, что спад начался несколько позже. Перечень внутригосударственных конфликтов, подготовленный группой из Института исследования мира в Осло, показывает более поздний пик в мировом конфликте, имевший место в 1993 г., что отражает большое число конфликтов, вспыхнувших после распада бывшего Советского Союза и бывшей Югославии.⁴

Наиболее значительным здесь является факт, что эти два набора данных, чаще всего используемые в литературе по международным отношениям, показывают уменьшение числа конфликтов, начиная где-то с начала или середины

⁵ Marshall and Gurr, *Peace and Conflict* 2003.

⁴ Смотри http://www.prio.no/page/Project_detail/9244/42133.html; вход 24 мая 2004 г.; Nils Petter Gleditsch, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, and Håvard Strand, “Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset,” *Journal of Peace Research* 39:5 (2002): 615–37.

1990-х г.г. Ни одно исследование еще не предложило ясного объяснения этого систематического спада.

Глобализация

Если рост глобализации связан с глобальным спадом количества конфликтов, тогда можно ожидать, что показатели глобализации будут указывать на подобный спад. Одним из способов определения глобализации является «возросшая свобода и способность индивидуумов и фирм предпринимать экономические сделки с жителями других стран» и «оперировать в глобальном масштабе».⁶ Мировой банк определяет глобализацию как «растущую интеграцию экономики и общества по всему свету».⁷ В том же докладе делается заключение, что «глобализация в целом уменьшает бедность потому, что более интегрированная экономика имеет тенденцию расти быстрее и этот рост обычно распространяется вширь».⁸ Если глобализация уменьшает бедность и бедность является первичной причиной мирового конфликта, тогда увеличение глобализации должно уменьшать конфликт.⁹

Показатели глобализации включают большую интеграцию в области торговли и финансов и распространение глобальных сетей производства. Одним из общих показателей степени интеграции в торговле является общий торговый оборот как процент ВВП. Иллюстрация 2 показывает, что значение этого показателя увеличивалось до начала 1970-х г.г., а затем оставалось постоянным до конца 1980-х г.г., когда оно снова пошло вверх. После событий 11 сентября оно начало уменьшаться.

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) как процент ВВП тоже росли в течение 1990-х и упали (но драматически) только в 2001 г. (как показано на иллюстрации 3). Доля производства, связанная с мультинациональными предприятиями, выросла с 11,5 процентов в середине 1970-х г.г. до 12,7 процентов в середине 1980-х г.г. и до 17,6 процентов в середине 1990-х г.г.

Таким образом, выходит, что глобализация, определенная как открытость торговли и относительное увеличение прямых иностранных инвестиций, практически началась в 1990-х. Эти показатели увеличивались только слегка после первого нефтяного кризиса в 1972 г. На системном уровне, похоже, что, как только началась глобализация, межгосударственное и внутригосударственное насилие начало уменьшаться.

⁶ См. www1.worldbank.org/economicpolicy/globalization/documents/globalizationvs95.ppt, вход 1 июня 2004 г.

⁷ *Globalization, Growth and Poverty* (Oxford: 2002), ix.

⁸ Там же, 1.

⁹ Cf. Paul Collier и др., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003).

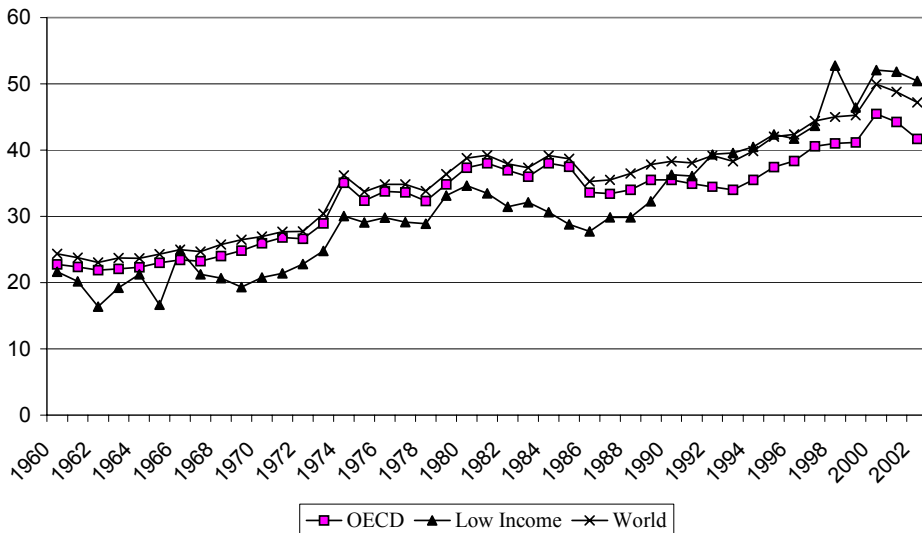


Иллюстрация 2: Торговый оборот (экспорт+импорт) в процентах к ВВП

На этой и следующей иллюстрациях ‘OECD’ обозначает среднее для государств Организации экономического сотрудничества и развития; ‘Low Income’ – для государств с низким доходом; и ‘World’ – в среднем в мире.

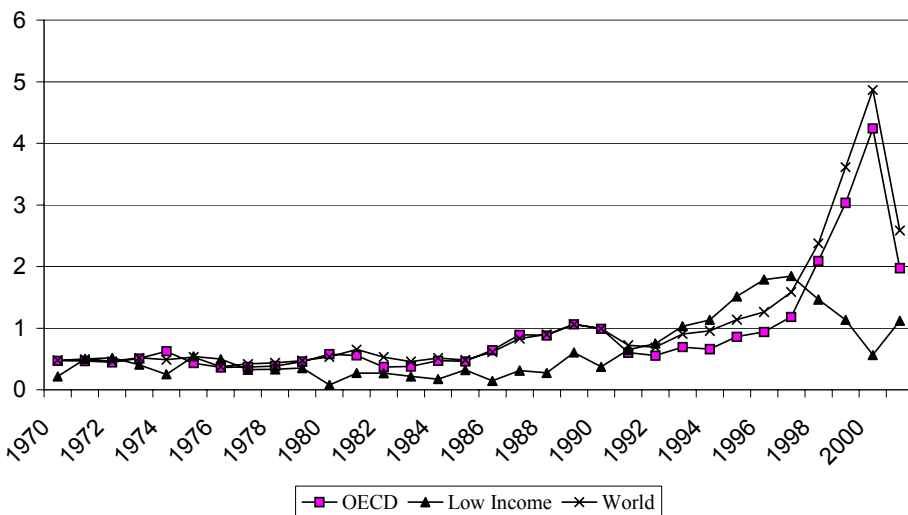


Иллюстрация 3: Общие ПИИ как процент ВВП

Конец «холодной войны», идеология и изменения в динамике конфликта

Поскольку немногие ученые и политики признают, что интенсивность мирового конфликта пошла на спад после конца «холодной войны», неудивительно, что немногие и предлагают объяснение, почему это так. Наиболее очевидным объяснением является то, что конец глобального соперничества между Соединенными Штатами и Советским Союзом означал конец войн, за которыми они стояли, в странах «третьего мира». Вместо того, чтобы соперничать напрямую во времена «холодной войны», США и Советский Союз поддерживали разные стороны текущих конфликтов, которые просто перемещались по всему миру.¹⁰ Таким образом, конфликтующие стороны в странах «третьего мира» (где происходит большинство внутригосударственных конфликтов), легко находили патрона, который бы поддерживал их. Вестад полагает, что «характер советско-американского конфликта во многих странах увеличивал потенциал для революций, сделав невозможным для установленных режимов монополизацию иностранной поддержки».¹¹

Существует также множество свидетельств того, что в эпоху после «холодной войны» конфликты разрешаются легче потому, что у России нет ресурсов поддерживать свои бывшие подопечные государства. Наиболее очевидным примером является первая война в Персидском заливе, но Косовский конфликт тоже является хорошим примером. Многие думают, что важным фактором, повлиявшим на решение сербского президента Слободана Милошевича согласиться на условия НАТО по окончанию конфликта, было осознание того, что со стороны России не будет никакой поддержки продолжения конфликта. Основываясь на данных, опубликованных в «*Peace and Conflict 2003*», конфликты, которые начались во время «холодной войны», в среднем продолжались на три года дольше, чем конфликты, начавшиеся после окончания «холодной войны».¹² Разница между этими двумя периодами могла бы быть и больше, поскольку из двадцати шести конфликтов, которые не закончились до 2003 г., двенадцать начались еще до 1991 г.

Остается вопрос, найдется ли другое государство, которое бросит вызов гегемонии США в краткосрочном и среднесрочном плане. Это маловероятно, поскольку все основные государства придерживаются, по крайней мере, модели экономического либерализма, поддерживаемого США, даже если и не разделяют их стиль политического либерализма. Национальная стратегия безопасности США указывает на три государства как потенциальные центры глобальной силы, которые могли бы проводить политику, порождающую проблемы для США: Россию, Индию и Китай. Однако эти три страны присоединились к глобальному

¹⁰ Peggy Ann James and Kunihiko Imai, "Measurement of Competition between Powers: The Cases of the United States and the U.S.S.R.," *The Journal of Politics* 58:4 (November 1996): 1103–31.

¹¹ Odd Arne Westad, "Rethinking Revolutions: The Cold War in the Third World," *Journal of Peace Research* 29:4 (November 1992): 455–64.

¹² Вычисления основываются на перечисленных конфликтах.

либеральному экономическому порядку и не предлагают конкурирующей идеологии. Индия и Китай являются членами Всемирной торговой организации (ВТО), а Россия хочет к ней присоединиться. Россия, очевидно, желает изменить свою позицию и принять Киотский протокол об окружающей среде с целью достижения поддержки своей кандидатуры со стороны ЕС на членство в ВТО.¹³ Российский президент Владимир Путин сказал: «ЕС пошел нам навстречу в переговорах о ВТО (Всемирной торговой организации), и это не может не отразиться положительно на нашей позиции по Киотскому протоколу. Мы ускорим движение России к ратификации Киотского протокола».¹⁴

Хотя некоторые западноевропейские страны пытались сопротивляться тому, что на их взгляд является склонностью США действовать односторонним образом, они не ставили под сомнение основы глобального политического и экономического либерального порядка. Конечно, некоторые утверждают, что теперь страны Западной Европы стали лучшими защитниками этого порядка, так как США придерживаются политики – такой как упреждающие удары, – которая, похоже, подрывает либеральный политический порядок, основанный на верховенстве международного права.

Новое идеологическое соперничество: либерализм против исламизма?

Глобальная среда идеологического соперничества изменилась. Некоторые комментаторы предположили, что идеологическое соперничество существует теперь не между коммунизмом и либерализмом, а между либерализмом и исламизмом.¹⁵ Рассмотрение конфликтов, которые еще продолжались в конце 2002 г., показывает, что какая-то их часть происходит в странах с большим мусульманским населением. Почти три четверти открытых конфликтов, перечисленных в табл. 1, содержат в себе сильный исламистский элемент. Некоторые включают периодическое мусульмано-христианское сектантское насилие, такие как те, что продолжаются в Индии (штат Гуджарат), в Индонезии (Молуккские острова) или Нигерии (штат Плато, Кона). Другие содержат в основном мусульманские сепаратистские элементы, воюющие в основном против немусульманской или светской государственной структуры – примеры включают конфликт в Индии с Кашмиром, на Филиппинах с Моросом, в Израиле с Палестиной и в России с Чечней. Другие включают враждебные действия в основном мусульманской власти против немусульманского меньшинства, каким является случай в Судане. По крайней мере один конфликт содержит противоборство светского мусульманского государства в гражданской войне против группы, побуждаемой к действиям ис-

¹³ “Putin U-turn could rescue Kyoto,” BBC News Online, 21 May 2004; доступен на <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3734205.stm>; вход 24 мая 2004 г.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Cf. Jonathon Rauch, “How Important Is Iraq? Just Think of it as World War IV,” *National Journal* 35:36 (6 September 2003): 2679.

Таблица 1: Конфликты, продолжающиеся в 2002-м году

Место	Нач. конфликта	Описание	Кол-во погибших к наст. вр.	% мусульман ¹⁶
Бирма	1948	Этническая война (Карен, Шан и другие)	100,000	4
Индия	1952	Этническая война (северо-восточные племенные группы)	25,000	12
Израиль	1965	Этническая война (арабы палестины/ООП)	18,000	14.6
Испания	1968	Этническое насилие (баскский сепаратизм)	1200	не применимо
Филиппины	1972	Этнические стычки (моро)	50,000	5
Афганистан	1978	Гражданская война	1,000,000	99
Шри-Ланка	1983	Этническая война (тамилы)	70,000	7
Судан	1983	Этно-сектантская война (мусульмане против африканцев/христиан)	1,000,000	70
Колумбия	1984	Гражданское насилие (левые повстанцы и торговля наркотиками)	50,000	не применимо
Уганда	1986	Этническое насилие (ланги и ачолы)	12,000	16
Сомали	1988	Гражданская война	100,000	99
Индия	1990	Этническая война (кашмирцы)	35,000	12
Алжир	1991	Гражданские стычки (исламское ополчение)	60,000	99
Индия	1991	Этническое насилие (индуисты против мусульман)	3500	12
Бурунди	1993	Этнические стычки (тутси против хуту)	100,000	10
Непал	1996	Гражданское насилие (СН «Народная война»)	7000	3.8
Заир	1996	Гражданская война (выселение мобуту и его последствия)	1,500,000	10
Индонезия	1997	Этническое насилие (ачех; движение «Свободный ачех»)	3000	88
Индонезия	1999	Этническое насилие (Молуккские острова; мусульмане против христиан)	3500	88
Нигерия	1999	Этническое насилие (дельта и северные регионы)	5000	50
Россия	1999	Этническая война (чеченские сепаратисты)	20,000	не применимо

¹⁶ Процент мусульманского населения взят из *CIA World Factbook 2003*; доступно на <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>; вход 25 мая 2004г.

Место	Нач. конфликта	Описание	Кол-во погибших к наст. вр.	% мусульман
Берег Слоновой Кости	2000	Гражданская война (северные, южные и западные части)	2500	35-40
Либерия	2000	Гражданское насилие (нападения партизан «Либерийского движения за примирение и демократию»)	1000	20
Афганистан	2001	Вытеснение талибанов; преследование «Аль-Каиды»	10,000	99
Конго-Браззавиль	2002	Гражданское насилие (боевики ниндзя)	500	2
Центрально-Африканская Республика	2002	Гражданское насилие (нападения приверженцев Бозизе)	600	15

ламистской идеологией: Алжир (и, возможно, Афганистан). Подробное исследование многих из этих конфликтов выявляет то, что они базируются не на различиях между мусульманскими и немусульманскими общинами *как таковыми*, но речь идет о земле и доступу к природным ресурсам в доведенных до бедности областях. Но, как только начинаются вспышки насилия, местные политики часто оказываются в состоянии организовать местное население на сектантской основе. Это случилось при недавней вспышке насилия в штате Плато в Нигерии.¹⁷ Некоторые комментаторы полагали, что насилие в Нигерии является в основном «соперничеством между теми, кто воспринимает себя как подлинных ‘aborигены’ области, и теми, кого считают недавними ‘поселенцами’».¹⁸

Насилие на Молукках в Индонезии следует подобной динамике – мусульманские поселенцы, которых воспринимают как пришельцев, порождают напряженность в использовании ограниченных местных экономических ресурсов.¹⁹ Но на Молукках обозначилась тревожная тенденция: радикальные исламистские группы вмешиваются и поддерживают местное насилие, совершенно так же, как во времена «холодной войны» США и Советский Союз поддерживали локальные конфликты. На Молукках радикальная исламистская группа «Ласкар Джихад» послала 3000 боевиков со своей базы на Яве, которая находится на расстоянии 2500 километров.²⁰

¹⁷ Mark Doyle, “Poverty behind Nigeria’s violence,” BBC News online (19 May 2004); доступно на <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3730109.stm>; вход 25 мая 2004 г.

¹⁸ Dan Isaacs, “Analysis: Behind Nigeria’s violence,” BBC News online (5 May 2004); доступно на <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1630089.stm>; вход 25 мая 2004 г.

¹⁹ “Analysis: Moluccan peace deal,” BBC News online (12 February 2002); доступно на <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1816452.stm>; вход 25 мая 2004 г.

²⁰ “Who Are the Laskar Jihad?” BBC News online (20 June 2000); доступно на <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/770263.stm>; вход 25 мая 2004 г.

Такая поддержка находит проявления и среди сепаратистских групп. Чеченские боевики получают широкую поддержку от мусульман из других регионов, в том числе и от «Аль-Каиды». Федеральная служба безопасности России (ФСБ) утверждает, что чеченские боевики получают значительную финансовую помощь из стран, находящихся за границами бывшего Советского Союза, включая Сирию, Иорданию и Саудовскую Аравию.²¹ Чеченцы приняли на вооружение тактику террористов-самоубийц, которой прежде они избегали, и соответственно начали совершать нападения в России, включая печально известный инцидент в театре «Норд - Ост» в октябре 2002 г.

Некоторые группы на Филиппинах также получают внешнюю поддержку от транснациональных террористических групп. Это предполагает существование глобальной связи между подлинно местными сепаратистскими группами и транснациональными террористами. К примеру, правительство Филиппин утверждает, что существует связь между «Исламским фронтом освобождения Мора» (ИФОМ) и «Джемаа Исламия» – исламистской группой с подразделениями по всей Восточной Азии, ответственной за взрывы бомб на Бали в октябре 2002 г. «Джемаа Исламия», которая, как предполагается, имеет тренировочную базу на южном филиппинском острове Минданао, ассоциировалась с нападениями на полицейские участки в южных районах Таиланда в апреле 2004 г.²²

Таким образом, транснациональные исламистские движения переняли роль, которую играл Советский Союз во времена «холодной войны» – главного покровителя локальных мятежей. Однако существует очень четкое отличие: Советский Союз исповедовал универсальную идеологию и поэтому мог поддерживать повстанческие действия в глобальном масштабе, тогда как исламистские транснационалисты могут зацепиться только там, где есть местное мусульманское население. Конечно, это не отвергает возможности транснациональных террористических инцидентов, как тот, что произошел в Соединенных Штатах 11 сентября, или как взрывы в поездах в Мадриде 11 марта 2004 г., где использовали представителей местных мусульманских общин, но эти общины недостаточно большие, чтобы участвовать в самостоятельных сепаратистских действиях.

Значительную поддержку среди мусульманских общин находит террористическая деятельность, которая воспринимается как проводимая в защиту Ислама. Недавний опрос, проведенный для Исследовательского центра «Пью рисерч», выявляет то, что во многих мусульманских странах проявляется сильная поддержка действий террористов-самоубийц в защиту ислама, как видно из табл. 2. В колонке «Да» показан процент людей, ответивших «часто» или «иногда оправданно» на следующий вопрос:

Некоторые люди считают, что тактика террористов-самоубийц и другие формы насилия против гражданских объектов оправдываются защитой ислама от его

²¹ Dr. Mark Galeotti, "Putin under pressure from rise in terrorism," *Jane's Intelligence Review* (1 апреля 2004 г.).

²² Kate McGeown, "Who was behind the Thai attacks?" BBC News Online (30 April 2004); доступно на <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3670537.stm>; вход 25 мая 2004 г.

врагов. Другие считают, что независимо от причины, этот вид насилия ни в коем случае нельзя оправдать. Считаете ли вы лично, что этот вид насилия во имя защиты ислама часто оправдан, иногда оправдан, редко оправдан или не оправдан никогда?²⁴

Таблица 2: Имеют ли оправдание действия террористов-самоубийц в защиту ислама?²³

Страна	Да	Нет	Не знаю/ без ответа
Ливан	73	21	6
Берег слоновой кости	56	44	--
Нигерия	47	45	8
Бангладеш	44	37	19
Иордания	43	48	8
Пакистан	33	43	23
Мали	32	57	11
Гана	30	57	12
Индонезия	27	70	3
Танзания	18	70	12
Турция	13	71	14
Узбекистан	7	84	9

Эти цифры показывают, что почти 100 процентов мусульман в Ливане и Нигерии поддерживают террористов-самоубийц, поскольку в Ливане мусульмане составляют 75 процентов населения, а в Нигерии – 50 процентов (смотри табл.1).

Либеральный императив, исламизм и внутренний конфликт

Либеральный императив также способствует распространению либеральной демократии. Это может происходить вполне мирным способом, как в целом и было в Центральной и Восточной Европе, или путем применения силы, что имело место в Ираке и на Гаити. Одной из доминантных парадигм, объясняющих внутригосударственные конфликты и политическую нестабильность, являются отношения между политической структурой и насилием. Вероятность внутреннего кон-

²⁴ The Pew Research Center for the People and the Press, 2002 *Global Attitudes Survey*, Final Topline; доступно на <http://people-press.org/reports/pdf/165topline.pdf>; вх. 27 мая 2004 г.

²³ Там же.

фликта следует колоколообразной кривой политических прав. Внутренний конфликт гораздо менее вероятен в странах, которые являются консолидированными либеральными демократиями или в странах, где управление авторитарно, чем в странах, находящихся в процессе перехода от одного к другому.²⁵ Консолидированные либеральные демократии отработали процедуры для разрешения конфликтов, такие как политический процесс и правовая система, которые признаются законными всеми элементами общества, тогда как в авторитарных государствах есть мало каналов для проявления протеста и есть сильный репрессивный аппарат, который занимается протестующими лицами или группами.²⁶ Государства переходного периода, с другой стороны, не располагают этими испытанными методами разрешения разногласий, и соперничающие группы могут воспринимать насилие как более верный способ достижения своих целей. У самого государства часто не хватает репрессивных ресурсов, чтобы справиться с гражданским насилием. Поэтому внутреннее насилие более вероятно в обществах, находящихся в состоянии перехода, чем в авторитарных или либерально-демократических. Авторитарные и либерально демократические государства, как правило, являются сильными государствами, а переходные государства – слабыми. Таким образом, аргумент о «несостоявшихся государствах», так часто встречающийся в литературе, зачастую может быть применен и к государствам, находящимся в процессе перехода, так как нередко они оказываются на грани развала.

Есть несколько способов оценки степени демократии в государстве. Одним из них является метод, используемый для оценки политических прав, разработанный вашигтонской неправительственной организацией «Freedom House».²⁷ Они оценивают степень политических прав во всех странах ежегодно по шкале от одного до семи. Считается, что баллы один и два относятся к свободным странам (или консолидированным либеральным демократиям); баллы от трех до пяти означают государства, которые частично свободны; и баллы шесть и семь относятся к автократиям. Набор данных «Государство», разработанный Кейтом Джаггерсом и Тедом Р. Гуром, тоже пытается измерить степень демократии в государствах путем рассмотрения характеристик, весьма близких к тем, что изучаются «Freedom House»: есть ли ограничения исполнительной власти, избирается ли парламент путем свободных и честных выборов и т.д.²⁸ Вычитая «оценку автократичности» из «оценки демократичности», они разработали одномерную шкалу, очень похожую на ту, что применяется «Freedom House». Страны, получившие оценки от -10 до -5, являются автократиями, а от +5 до +10 – демокра-

²⁵ J. Craig Jenkins and Kurt Schock, "Global Structures and Political Processes in the Study of Domestic Political Conflict," *Annual Review of Sociology* 18 (1992): 161–85.

²⁶ Juan J. Linz and Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracy," *Journal of Democracy* 7 (April 1996): 14–33.

²⁷ Доступно на www.freedomhouse.org, вход 25 мая 2004 г.

²⁸ Keith Jagers and Ted Robert Gurr, "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data," *Journal of Peace Research* 31:4 (1995): 469–82.

тиями. Переходные государства, которые получили оценку от -5 до $+5$, авторы называют «анократиями». Анократии характеризуются высокой переходностью. Половина из них претерпевает смену режима в течение пяти лет, и семьдесят процентов – в течение семи лет.²⁹ Также вероятность разгорания гражданской войны в них в шесть раз выше, чем в демократиях и в два с половиной раза – чем в автократиях. Анократии с большей степенью вероятности, чем автократии и демократии, терпят неблагоприятную смену режима или в них начинаются гражданские войны, доказывая тем самым теоретическое положение, что переходные общества подвержены большому риску политической нестабильности.

Недавняя волна демократизации после окончания «холодной войны» привела к значительному увеличению числа переходных государств в мире. Хотя количество автократий уменьшилось, а количество демократий возросло, число анократий также увеличилось. Эти государства являются предметом опасений, так как они появляются в регионах, которые обеспечивают лишь минимальную поддержку продолжению их движения к либерально-демократическому статусу, – в Азии и Тихоокеанском регионе, Северной Африке и Ближнем Востоке, а также в Африке южнее Сахары.³⁰ Многие из стран Восточной и Центральной Европы, даже те, которые не имели опыта либеральной демократии, совершили очень быстрый переход к либерально-демократической жизни потому, что их элиты видели преимущества присоединения к ЕС и НАТО, и эти институты оказали им значительную помощь в процессе перехода. Страны в других регионах не располагают этими преимуществами. Более того, для этих стран с преобладающим мусульманским населением дополнительным неблагоприятным обстоятельством становится то, что они находятся на поле битвы между либерализмом и исламом.

Выводы и наблюдения

Значительная часть дискуссии о глобализации и внутренних конфликтах склонна пренебрегать системными феноменами. Глобализация была приостановлена в 1980-х г.г. и снова начала расширяться в 1990-х г.г. Конец «холодной войны» принес с собой и конец идеологической борьбе между Соединенными Штатами и Советским Союзом, что подготовило почву для взрыва глобализации, имевшего место в 1990-х г.г. Конец «холодной войны», а не глобализация *как таковая*, привел к соответствующему уменьшению конфликтов в мире в 1990-х годах.

Однако глобальный либеральный экономический и политический порядок принес с собой и семена будущих проблем. Многие страны застряли в переходном положении между либеральной демократией и авторитаризмом. Если история и теория могут быть вообще руководством, то тогда эти страны подвержены значительно большому риску развала государства и разгорания внутреннего конфликта. Тот тип помощи, который НАТО и ЕС обеспечили для стран Цен-

²⁹ Marshall and Gurr, *Peace and Conflict 2003*, 17.

³⁰ Там же, 24.

тральной и Восточной Европы, сейчас нелегко найти в других местах и вряд ли можно будет найти в ближайшем будущем.

Более того, похоже, разгорается новое идеологическое соперничество, которое заменит соперничество времен «холодной войны». Вместо противостояния либерализма и коммунизма сейчас мы становимся свидетелями борьбы между либерализмом и исламизмом. Это соперничество подвергает страны, находящиеся в мусульманской сфере, гораздо большему риску, чем те, что находятся в других местах, так как исламистские транснациональные террористические группы эксплуатируют и поддерживают насилие на сектантской основе в таких государствах. Эти транснациональные террористические сети дают почувствовать свое присутствие в либеральных демократиях путем проведения террористических актов с большим количеством жертв, таких как события 11 сентября в США и 11 марта в Испании.

Исламисты в демократических выборах: угроза или решение?

Энн Мари Байлоуни *

В странах, осуществляющих переход к демократии, вопрос о том, какие группы будут конкурировать на выборах, является одним из наиболее важных. Нужно ли исключать радикальные или религиозные партии из участия в национальных выборах? И конкретно, как будут действовать исламистские группы в демократических обществах?¹

Страх выборной победы исламистской партии, которая затем уничтожит саму демократическую систему – следуя прогрессии «один человек, одно голосование, один раз» – часто привлекался для оправдания тотального и жесткого подавления оппозиционных движений в арабском мире, который использует риторику ислама. До сих пор эти страхи не подтвердились историей. Иранская революция произошла при авторитарном режиме, и выборы в Алжире были аннулированы еще до их завершения. Действительно, исламисты участвовали в выборах в нескольких авторитарных странах в арабском мире с режимами, характеризующимися различной степенью политической открытости, таких как Ливан, Иордания и Египет. В других регионах мира – Южной и Юго-Восточной Азии, к примеру, – мусульмане регулярно участвуют в выборном процессе.²

Здесь я придерживаюсь взгляда, что подавление и исключение исламистов увеличивает поддержку этих оппозиционных групп и, наоборот, демократическое приобщение создает мощные институциональные стимулы, которые приурочают оппозиционные движения и маргинализируют тех, кто отрицает демократическую систему в целом. Эта модель работает одинаково хорошо и в случае исламистских партий.

* Энн Мари Бейлоуни является доцентом Школы аспирантов ВМС США в Монтерее, США. Взгляды, представленные в этой статье, являются взглядами автора и не выражают взглядов Школы аспирантов ВМС США и других институтов по данному вопросу.

¹ Исламизм, или политический ислам, часто называют исламским фундаментализмом. Его можно определить как движение или личность, которые используют ислам как часть политической программы.

² Смотри обзорение Vickie Langohr, “Of Islamists and Ballot Boxes: Rethinking the Relationship between Islamisms and Electoral Politics,” *International Journal of Middle East Studies* 33 (2001). Она цитирует Лизу Андерсон, которая пишет, что, тогда как мы не знаем будут ли исламистские правительства действовать демократично, у нас есть существенные доказательства того, что нынешние режимы не делают этого (608).

Социальные движения и демократия³

Основная идея демократии проста: демократическая система заставляет действующих лиц работать в рамках законности, так как шансы победить в честных демократических выборах перевешивают любую вероятность отбросить систему. Политические деятели искушаются перспективой получить пост, в том числе и в ситуациях, когда их движение не в состоянии получить большинство мест. В то же время честный и открытый процесс делегитимизирует тех, кто использует насилие и отвергает саму систему, изолирует их и предотвращает появление новых приверженцев радикальных, не признающих режим групп. Недавний опыт «Хезболлы» хорошо иллюстрирует это. Получив относительно небольшой процент мест на выборах в Ливане, эта группа сохранила свою приверженность к демократической политике и в процессе переформулировала свои конечные цели.⁴

Всего несколько веков назад идея позволить «массам» иметь свой голос в управлении вызвала всеобщую тревогу среди элиты. По мере того как все больше социальных групп требовали и добивались права голосовать, элита осознала, что ей нечего бояться выборов: массы не отнимали собственность у богатых, но вместо этого голосовали за возможность самим стать богатыми. Электорат использует разрешенные средства вместо того, чтобы свергать систему как таковую. По этому поводу было сказано, что урна для голосования – это гроб радикализма.

Вот что, собственно, исторически случилось с протестом. Бунты рабочих уменьшились с легализацией деятельности профсоюзов и забастовок.⁵ Власти начали понимать, что разрешение некоторого протеста по определенным заранее каналам уменьшает использование насильственных и разрушительных методов. Профсоюзам и оппозиционным партиям можно было найти место в институтах системы, позволяя в определенной степени кооптацию вместе с включением. Таким образом, забастовки и разрушительные выступления бедных пошли на спад по мере того, как появились узаконенные организации, представляющие

³ Социальные движения являются постоянным вызовом для властей, предъявляя им общественные претензии от имени определенных групп. Sidney Tarrow, “Political Protest and Social Change: Analyzing Politics,” *American Political Science Review* 90:4 (1996); Charles Tilly, “From Interactions to Outcomes in Social Movements,” в *How Social Movements Matter*, ред. Marco Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999); Charles Tilly, “Social Movements and National Politics,” в *State-Making and Social Movements: Essays in History and Theory*, ред. Charles Bright and Susan Harding (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984). Здесь мой анализ построен на классических теориях социальных движений, а точнее, на работах Чарльза Тилли, Сидни Тарроу и Дуга Мак-Адама.

⁴ Эта группа изменила свои цели, чтобы приспособиться к присутствию христиан в Ливане. Muhammad Hussayn Fadlallah, “Interview: Islamic Unity and Political Change,” *Journal of Palestine Studies* 25:1 (Autumn 1995).

⁵ Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (New York: McGraw-Hill, 1978), 158.

своих избирателей.⁶ В Италии в течение десятилетия после середины 1960-х г.г. терроризм имел место наряду с показавшей себя более устойчивой тенденцией институционализации требований социальных движений в официальные, законные и ненасильственные организации.⁷ Демократическая система ответила на присутствие новых групп включением их в себя, обеспечив таким образом долгосрочное выживание системы через изоляцию и в конечном итоге исчезновение групп, использующих насильственные методы вне рамок открытых институтов.⁸ Итальянская «Красная бригада» является одним из таких примеров; в США это была группировка «Везермен».

В определенные моменты протест в демократических государствах может стать настолько яростным, что, похоже, он доходит до грани свержения установленных институтов общества. Это является пиком протестного цикла. С дальнейшим раскручиванием цикла организованные движения улавливают требования, озвучиваемые протестующими. Затем требования смягчаются и переформулируются так, чтобы они могли приспособиться к существующим институциональным каналам. В конечном счете, согласно Тарроу, не полиция справилась с терроризмом в Италии, а институционализация социальных движений, из которых выходили террористы. Так как упорствующие были изолированы от поддержки общин, было только вопросом времени, когда терроризм пойдет на убыль.⁹ В демократиях, которые отвергают недискриминированное или коллективное по-

⁶ Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, "Normalizing Collective Protest," в *Frontiers in Social Movement Theory*, ред. Aldon D. Morris and Carol McClurg Mueller (New Haven, CT: Yale University Press, 1992); Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail* (New York: Pantheon Books, 1977). Хотя авторы и сетуют насчет динамики кооптации, она действительно показывает способность демократического приобщения пресекать деятельность активистских или радикальных групп.

⁷ Определение терроризма является трудной и политически ответственной задачей. Здесь я придерживаюсь определения терроризма как насильственного преследования мирных лиц группами, которые оспаривают политическое статус-кво. Государственный терроризм, или преднамеренное использование насилия государством или правительственными органами против гражданских лиц, является аналитически отдельным явлением. Терроризм – это тактика. Таким образом, окачествление действий как террористические или нетеррористические теоретически должно быть отделено от характеристики действующих лиц или от оценки справедливости их причины. Как утверждает Седерберг, не надо смешивать используемые средства с действующими лицами. См. Robert V. Keeley, "Trying to Define Terrorism," *Middle East Policy* 9:1 (2002); Peter C. Sederberg, "Global Terrorism: Problems of Challenge and Response," в *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*, ed. Charles W. Kegley, Jr. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003).

⁸ Donatella Della Porta and Sidney Tarrow, "Unwanted Children: Political Violence and the Cycle of Protest in Italy, 1966–1973," *European Journal of Political Research* 14 (1986); Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965–1975* (New York: Clarendon Press, 1989), 317–37.

⁹ Della Porta and Tarrow, "Unwanted Children"; Tarrow, *Democracy and Disorder*, 317–37.

давление, терроризм не угрожает существованию системы как таковой; насилие постепенно движется по спирали к своему отречению, теряя союзников и поддержку по мере того, как демократические институты расширяются, включая в себя новые социальные действующие субъекты. В действительности, террористические движения в большинстве демократических государствах имели недолгую жизнь.¹⁰

Авторитарные системы: другая структура

Недемократические системы изменяют эту динамику. Теоретически считалось, что репрессии устраняют одну из основных опор социальных движений, а именно, политическую возможность. Согласно теории рационального выбора считалось, что индивидуальная оценка потерь и выигрышей в среде вероятных репрессий заставит рационального индивидуума воздерживаться от социальной активности и протестов. Хотя эта теория стройна и элегантна, она не может объяснить многочисленные случаи социальной активности, имевшие место во все времена истории, или готовность отдельных личностей погибнуть за то, во что они верят, – цель, восхваляемая одинаково Голливудом и военными. Американская революция, к примеру, не обошлась без жертв. Она началась с протестов и демонстраций, включая бесчинства, получившие название «Бостонского чаепития».

Ученые, занимающиеся исследованием общества, начали обращаться к этой реальности, признавая, что они не знают когда репрессии сдерживают и когда инициируют протест. В некоторых ситуациях репрессии, осуществляемые властями, могут быть «возможностью» или стимулом для мобилизации активности, которая, вероятно, закончится еще более тяжелыми репрессиями.¹¹ Для разрешения этого затруднения концепцию репрессий надо разбить на части: использование государством санкций против народной активности не является чем-то целостным. Доступ и потенциал для мобилизации варьируются: нацистские и коммунистические группы поставлены вне закона в некоторых западных демократиях, в то время как другие группы, вошедшие в союз с государством, получают институциональный доступ в закрытых иным образом режимах. Естественно, черно-белое деление авторитарных и демократических режимов является неточным. Целостное исключение (возможностей протеста) не характерно для авторитарных государств, как и неограниченное включение не является правилом для де-

¹⁰ Ted Robert Gurr, “Terrorism in Democracies: When It Occurs, Why It Fails,” in *The New Global Terrorism*, ред. Kegley, Jr.

¹¹ Jack A. Goldstone and Charles Tilly, “Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action,” в *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, ред. Ronald R. Aminzade и др. (New York: Cambridge University Press, 2001).

мократий.¹² Государства регулярно решают, какие группы и институциональные каналы (для протестов) будут разрешены. Полиция относится к протестующим неодинаково, преследуя одних и игнорируя других. Власти закрывают глаза на вызывающие действия некоторых социальных групп, только чтобы спустить полицию на те же группы позднее, каковой была судьба исламистских движений на всем Ближнем Востоке. Правым на Ближнем Востоке – особенно правым исламистам – развязали руки и в некоторых случаях их натравливали уничтожать левых от имени государства. Многие из нынешних исламистских движений являются детищем этой политики арабских режимов почти полной безнаказанности. В Северной Ирландии вооруженное ополчение на стороне государства пользуются специальными привилегиями и остается в стороне от преследований, которым подвергаются оппозиционные католические группы.¹³ Поэтому просто определение государственных репрессий как причины не может выявить воздействие этих репрессий на разные группы в обществе. Взаимодействия государство-группы сначала надо дифференцировать по показателям «кто» и «где», по статусу протестующих и по временному периоду.

Далее, восприятие законности является интегральной частью траекторий социальных движений. Хотя законность является субъективной и «размытой» категорией для социальных наук, вопрос о ней постоянно возникает сам по себе даже для аналитиков, которые избегают использования переменных, требующих толкования. Соображения о том, что служит интересам отдельной личности, меняются, когда репрессии считаются обществом незаконными. Хотя государственные репрессии предназначены для отрицательного влияния на мобилизацию, сильная групповая поддержка может не только свести на нет, но даже перевернуть это влияние.¹⁴ Используя математическое моделирование для анализа взаимодействий государство-протестующие, в некоторых исследованиях приводят к выводу, что принуждение увеличивает протест, таким образом подтверждая «откатную» интерпретацию репрессий.¹⁵ Параллельным анализом по различным показателям взаимодействий исламисты-государство в Египте и Алжире, Хафез приходит к выводу, что точность репрессий, будь то целевые или недискриминированные, имеет мощный эффект на милитаризацию оппозиционных движений в

¹² Donatella Della Porta, “Social Movements and the State: Thoughts on the Policing of Protest,” в *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, ред. Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (New York: Cambridge University Press, 1996); Carrie Rosefsky Wickham, *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt* (New York: Columbia University Press, 2002).

¹³ Robert W. White, “Comparing State Repression of Pro-State Vigilantes and Anti-State Insurgents: Northern Ireland, 1972–75,” *Mobilization* 4:2 (1999).

¹⁴ Karl-Dieter Opp and Wolfgang Roehl, “Repression, Micromobilization, and Political Protest,” *Social Forces* 69:2 (1990).

¹⁵ Ronald A. Francisco, “The Relationship between Coercion and Protest: An Empirical Evaluation in Three Coercive States,” *Journal of Conflict Resolution* 39:2 (1995).

этих странах.¹⁶ Произвольные репрессии уменьшают законность режима, способствуя формированию повстанческого сознания или ощущения несправедливости¹⁷ через хорошо известный механизм превращения невинных граждан в мучеников, жертв произвола полиции. В терминах теории игр недискриминированные репрессии нарушают ясность посланий властей. Граждане не знают, какие действия могут спровоцировать государственное насилие. Действия, которые выглядят невинными, могут подвергнуться репрессиям, или население может подвергнуться коллективным репрессиям. В такой атмосфере участие или неучастие в протесте может иметь один и тот же результат; таким образом, стимул оставаться в рамках системы исчезает. Нарушители закона и законопослушные граждане одинаково становятся объектом насилия со стороны государства. Это является практическим аргументом против коллективного и недискриминированного наказания даже без учета моральных и международно-правовых мотивов.

Форма протеста в репрессивных системах

Мы знаем, что люди в авторитарных государствах самоорганизуются, часто несмотря на угрозу жестких репрессий. Когда оппозиционные группы протестуют в таких условиях, шансы на то, что насилие будет одной из использованных тактик, являются высокими. Почему насилие, как кажется, эндемично для социальных движений в авторитарных государствах? Здесь действуют четыре взаимовлияющих механизма. Как отметил Андерсон, режимы часто производят оппозиционные движения, которые они заслуживают.¹⁸ Оппозиционные группы склонны отражать организацию и тактику властей согласно тенденции, обозначаемой как «изоморфизм». Когда Нельсону Манделе предложили свободу в обмен на его отказ от насилия, он не согласился; и только когда правительство Южной Африки само отказалось от использования насилия, Мандела заявил, что он делает то же самое.¹⁹

Недискриминированные репрессии создают среди населения ощущение несправедливости, но на более конкретном уровне они порождают оправданный страх подвергнуться задержанию, даже среди тех, кто участвует только в ненасильственных действиях. Этот страх заставляет многих мирных активистов уходить в подполье, устраняя стимулы для умеренных и ненасильственных действий. Присоединение к террористической организации, констатирует Делла

¹⁶ Mohammed M. Hafez, *Why Muslims Rebel: Repression and Resistance in the Islamic World* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003).

¹⁷ Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930–1970* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

¹⁸ Lisa Anderson, “Lawless Government and Illegal Opposition: Reflections on the Middle East,” *Journal of International Affairs* 40:2 (1987): 228.

¹⁹ Keeley, “Trying to Define Terrorism,” 39.

Порта, часто является следствием нетеррористической активности.²⁰ В Северной Ирландии мирные протестующие перешли к насильственным действиям, когда они поняли, что их ненасильственная активность бесполезна. Власти и их репрессии начали воспринимать как незаконные, и мирные активисты начали бороться, что репрессии коснутся их или их близких, друзей или семьи.²¹ В действительности, одним из общих элементов индивидуальных биографий многих террористов является их радикализация в руках государственных властей путем участия в стычках с властями или в заключении.²²

Второе, авторитарные государства не всегда подчиняются универсальным принципам, содержащимся в международных законах, например в Женевских Конвенциях. Если власти не испытывают сомнений в использовании сокрушающей силы, сидячие забастовки и ненасильственные протесты скорее всего будут раздавлены, не получив даже публичности, которую получит неудавшаяся демонстрация в демократическом государстве. Ненасильственные коллективные действия становятся бессмысленными. Граница между насилием и ненасилием размывается: согласно Сейдману, рациональное решение использовать пассивную тактику зависит от реакции угнетателя.²³ Заявление Манделы, упомянутое выше показывает, что черно-белая мораль – разница между правильным и неправильным – становится неясной, когда государство реагирует насильственно на все формы протеста. В конечном итоге, государственные репрессии уменьшают количество ненасильственных протестов и увеличивает насильственные.²⁴

Третье, когда оппозиция поставлена вне закона, протестующие вынуждены защищать революцию, а не реформы, так как система не может вместить в себя никаких изменений или оппозиционной деятельности.²⁵ По мере криминализации протеста, политика все больше поляризуется, превращая игру из многосторонней в двухстороннюю, в которой надо быть «за» государство или «против»

²⁰ Donatella Della Porta, "Introduction: On Individual Motivations in Underground Political Organizations," в *Social Movements and Violence: Participation in Underground Organizations*, ed. Donatella Della Porta (Greenwich, CT: JAI Press, Inc., 1992), 16.

²¹ Robert W. White, "From Peaceful Protest to Guerrilla War: Micromobilization of the Provisional Irish Republican Army," *American Journal of Sociology* 94:6 (1989).

²² Другой общей характеристикой является молодость. Della Porta, "On Individual Motivations." Социологический процесс стигматизации является другим действующим механизмом в этих обстоятельствах.

²³ Gay W. Seidman, "Blurred Lines: Nonviolence in South Africa," *PS: Political Science & Politics* 33:2 (2000).

²⁴ Mark Irving Lichbach, "Deterrence or Escalation? The Puzzle of Aggregate Studies of Repression and Dissent," *Journal of Conflict Resolution* 31:2 (1987).

²⁵ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 1998), 85. Андерсон цитирует Роберта Дала: «Оппозиция, которая была бы лояльной, если бы ее терпели, становится нелояльной, потому что ее не терпят». См. Lisa Anderson, "Fulfilling Prophecies: State Policy and Islamist Radicalism," в *Political Islam: Revolution, Radicalism, or Reform?*, ред. John L. Esposito (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1997).

него. Приходится вставать на ту или иную сторону. С активизацией государственных репрессий становится все труднее проводить пикеты у забора. Являясь близкой к желанию «раздавить гадов», оппозиционная динамика в недемократическом окружении вызывает поддержку всего, за что борются протестующие в период репрессий. Это не означает, однако, непрременную поддержку программы оппозиции.

Четвертое, процесс мобилизации в авторитарной системе толкает оппозиционные движения на трансформирование себя в тайные, подпольные и с ограниченным доступом организации, которые склонны к использованию насильственных тактик. Поскольку организация незаконна, активисты используют неформальные и децентрализованные сети, чтобы избежать «неусыпного ока» государства. Насилие является тактикой привлечения новых приверженцев движения. Чтобы выстоять и расти, социальное движение должно публично доказывать, что оно представляет преданных и организованных единомышленников.²⁶ Поскольку таким движениям отказано в доступе к законным каналам пропаганды, счет за рекламу заполняют сообщения о насилиях, передаваемые в вечерних новостях. Далее, не имея доступа в публичное пространство, мобилизационные усилия часто превращаются в религиозные, так как их трудно запретить полностью.²⁷ Подобным образом влиянию подвергаются признаки самоидентификации социального движения. Мнения, которые нельзя озвучивать открыто, вместо этого находят выражение в символах. Стиль одежды – особая форма покрывала, или паранджа – принимает особенное политическое значение в авторитарном контексте.²⁸

Во всяком случае, действия властей имеют значительное влияние на оппозиционные группы в смысле применяемых методов, декларируемых идеологий и коллективных признаков самоидентификации, которые используются для консолидации движения. Идея, что можно анализировать оппозиционные группы без анализа власти, не оправдывает себя. Ниспровергатели не существуют в вакууме. Не только их развитие, но также их текущая тактика и стратегия оказываются под влиянием конфигурации субъектов и институций, с которыми они находятся

²⁶ Tilly, “From Interactions to Outcomes in Social Movements,” 157.

²⁷ Использование религиозных форумов для организации недовольства также смягчает классовые различия и различия в идентификационных признаках групп, участвующих в признанной более типичным образом организации гражданского общества. Место в большой степени определяет идентичность, к которой обращаются при коллективной организации. Соборания в церкви или в мечети привлекают членов общины, которые придерживаются этой веры, группы, которая включает разные социальные классы и конфликтующие экономические интересы.

²⁸ В отношении одежды женщин в мусульманском мире смотри Fadwa El Guindi, *Veil: Modesty, Privacy and Resistance* (New York: Berg, 1999); Arlene Elowe Macleod, “The New Veiling and Urban Crisis: Symbolic Politics in Cairo,” в *Population, Poverty, and Politics in Middle East Cities*, ред. Michael E. Bonine (Gainesville: University Press of Florida, 1997); Jenny B. White, *Islamist Mobilization in Turkey: A Study in Vernacular Politics* (Seattle: University of Washington Press, 2002).

в конфронтации. Для тех, кто определяет политику, это хорошая новость, предоставляющая возможность изменить траекторию оппозиционных движений.

Заключение: Кто боится исламистов в парламенте?

Демократическое приобщение может существенно уменьшить количество стимулов для использования насильственных методов, предоставляя возможности для урезонивания политических предпринимателей и уменьшения поддержки радикалов. Когда радикалы добиваются выборных постов, они неизбежно оказываются в состоянии изменить основные институты не больше, чем их нерадикальные коллеги, таким образом демистифицируя свою радикальную идеологию в глазах общественности.²⁹ Современные демократические государства не избежали таких вызовов, но они выдержали удар, абсорбируя некоторые из радикальных групп, делегитимизируя тех, кто слишком далеко уклонился от принятых норм, и позволяя другим попытаться получить одобрения населения на выборах. Красота демократического соревнования состоит в том, что многие борются за голос народа, а народ редко единодушен, в том числе и мусульмане. Кандидаты пытаются отделить себя от других, тем самым разделяя голоса населения. Если бы небезызвестные выборы в Алжире могли идти своим путем, они вряд ли привели бы к формированию большинства, которое оказалось бы в состоянии создать новую конституцию.³⁰

Не является ли это чистым идеализмом? Если позволить исламистам играть роль в выборной политике, приведет ли это к отмене представительных институтов вообще? Являются ли исламисты исключением из правила, поскольку приверженность демократии по крайней мере некоторых исламистских групп стоит под вопросом. Как раз в этом и суть: демократические институты порождают умеренность даже среди наиболее радикальных ниспровергателей системы. Если уровень политической либерализации достаточно высок, население откажет в поддержке тем активистам или радикалам, которые отвергают систему.³¹ Исследования террористических движений подтверждают необходимость общественной поддержки. Иначе негде будет спрятаться от полиции, и общины не будут долгое время рисковать своей безопасностью, чтобы защищать террористов, если имеются другие каналы для выдвижения своих требований и их реализации. Поэтому террористические организации в демократиях имеют короткую жизнь.

²⁹ David A. Snow, *et al.*, "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review* 51:4 (1986). Иран является примером разочарования населения в радикальных движениях, когда они наконец добились власти, так же как и судьба движения Хезболла в Ливане. Хотя последнее и пользуется поддержкой, но оно составляет меньшинство в ливанском представительском управлении.

³⁰ Вопросный успех был достигнут на первом раунде выборов, которые состояли из двух раундов и был воспринят как протест против правительства.

³¹ Радикалы обращаются только к испытанной тактике, такой как терроризм или воинственность, а не к политическим платформам.

Демократические общества лишают их развития в зародыше, не допуская появления будущих поколений террористов.³²

Всегда существует шанс, что исламисты победят на выборах. Демократия является процедурной системой, в которой гарантирован процесс, а не результат. Когда страны совершают переход к более открытой политической системе, они неминуемо сталкиваются и с социальным протестом. Чем более замкнутой была система, тем больше протестов и большей мобилизации оппозиции вызовет такая либерализация.³³ Ситуация будет запутанной. Но предоставление путей общения заставляет большинство политических деятелей работать внутри системы, а не вне ее рамок.

³² Gurr, "Terrorism in Democracies." Это не означает немедленного конца существования для всего терроризма. Существующие террористы продолжают оставаться уголовниками, но характер их деятельности привлекает все меньше новых сторонников.

³³ Tarrow, *Power in Movement*, 77-8.

Ислам – исламизм – исламистский терроризм? Некоторые размышления о том, как «связать узлами» ислам и безопасность

*Петра Вайланд**

... завоевание земли – большей частью оно сводится к тому, чтобы отнять землю у людей, которые имеют другой цвет кожи или носы, более плоские, чем у нас, – цель не очень-то хорошая, если поближе к ней присмотреться. Искупает ее только идея, идея, на которую она опирается, – не сентиментальное притворство, но идея. И бескорыстная вера в идею – нечто такое, перед чем вы можете преклоняться и чему приносить жертвы...¹

После 11 сентября 2001 г. Запад и его союзники ответили исламистскому терроризму глобальной войной против террора. С тех пор был достигнут значительный успех, так как многие лидеры «Аль-Каиды» были убиты или задержаны, а ее сеть и структуры, как сети и структуры других террористических организаций, были уничтожены. Однако, несмотря на огромные усилия, какой-либо значительной победы над глобальным исламистским терроризмом так и не произошло.

Искать объяснение этого неуспеха можно во многих фактах; вскрыть причины этого и найти способы устранения недостатков является задачей экспертов по безопасности. Одной из задач должен быть поиск правильного понимания того, кем является враг – другими словами, дать точное изображение противника. Неправильное понимание противника неизбежно имеет отрицательный эффект для достижения нашей цели, а именно для достижения более высокого уровня безопасности. Точный образ врага является решающей предпосылкой для победы любого вида, не только военной. И как раз в этом направлении сегодня практически ничего не делается. Образ врага в глобальной войне против террора не определен четко, и он даже не продуман соответствующим образом. Похоже, как будто концепция образа старого врага времен «холодной войны» просто была приспособлена к концептуализации новых врагов в глобализованном, однополюсном мире и как будто слово «советский» просто было заменено понятиями «исламистский» или «исламист». Далее, этот портрет нашего оппонента также слишком сильно инспирирован его узко определяемым военным восприятием, с тем чтобы служить удобным инструментом для борьбы против терро-

* Петра Вейланд является профессором Европейского центра по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия. В этой статье выражается мнение автора, которое не обязательно отражает политику германского или американского правительства по данному вопросу.

¹ Joseph Conrad, "Heart of Darkness," в *Youth and Two Other Stories* (Garden City, NY: Doubleday Page, 1925), 50–51.

ризма. Односторонний характер этого определения, конечно, связан с силой. Необходимой мерой, следовательно, здесь должен быть пересмотр доминирующего положения ограниченно мыслящих экспертов по безопасности в определении того, кто является врагом, а также выдвижение других точек зрения, таких как точки зрения экспертов по культуре и специалистов по развитию; нужна даже просто женская точка зрения. К сожалению, очень часто это требование отвергается как несоответствующее или даже высмеивается теми, кто обладает властью определять кто же наши враги.

Даже до 11 сентября терроризм почти всегда, намеренно или нет, отождествлялся с *исламским* или *исламистским* терроризмом. По правде говоря, эта оценка в какой-то мере правдива, так как многие исламистские экстремисты объясняют свои нападения многочисленными ссылками на свою религию. И все-таки принятие этих деклараций за чистую монету не может существенным образом помочь нам в понимании природы сегодняшних угроз безопасности. Это происходит потому, что, в отличие от того, в чем хотят нас убедить многие исламисты, а также эксперты по Ближнему Востоку и по безопасности, ислам, исламизм и исламистский терроризм – очень сложные явления. Если эта сложность не получит признания и должного внимания, борьба глобального сообщества против терроризма, возможно, будет иметь положительное побочное действие, обеспечивая рабочие места и влиятельные позиции в истеблишменте глобального бизнеса, связанного с безопасностью (так же как и в «террористическом бизнесе»), но, вероятнее всего, будет иметь скорее отрицательные, чем положительные последствия для провозглашенной цели освобождения мира от террористической угрозы. Наиболее драматическим результатом такого пренебрежения на деле будет скорее увеличение, чем уменьшение опасности исламистского терроризма.

Но это как раз то, с чем сталкивается мир сегодня. Так как терроризм все более автоматически и естественно считается синонимом *исламского* терроризма, в мусульманском мире крепнет убеждение, что действительной целью глобальной войны с терроризмом является не победа над терроризмом, но то, что скрытой программой этой борьбы является война против ислама и против всего мусульманского мира. И уже не имеет большого значения то, насколько эмпирически оправданной является такая оценка. Важно то, что все больше людей в мусульманском мире верят такому анализу. Растущее убеждение, что ислам стоит перед смертельной угрозой, исходящей от превалирующей военной мощи, имеет очень серьезный отзвук. В качестве ответной реакции все сильнее подчеркивается исламская самоидентификация. Это, конечно, не обязательно плохо. Но это становится серьезной проблемой, когда связывается с растущей враждебностью и антизападными настроениями. Еще более драматичным результатом является то, что все больше людей выражают свое понимание, высокую оценку и уважение террористам, даже если эти люди и отвергают методы, которыми террористы пользуются, как неисламские. Террористами восхищаются потому, что они готовы пожертвовать даже своей жизнью во имя борьбы с тем, что все больше и больше мусульман воспринимает как смертельную угрозу своей религии.

Итак, последние несколько лет мы являемся свидетелями растущего беспокойства, отрицательных предубеждений и растущей агрессии, направленных друг против друга обеими сторонами, как в мусульманском, так и в западном мире. Недоверие, неприятие и оборонительные меры усиливаются и на Западе, и на Востоке. Здесь, как и там, культура другой стороны воспринимается как несовместимая с собственной культурой и поэтому составляющая угрозу собственной безопасности. По обе стороны рынок образа врага, слишком упрощенного и слишком демонизированного, процветает.

Если наша цель состоит в том, чтобы достичь более высокой степени безопасности и избежать новых конфликтов, то тогда и для Запада, и для мусульманского мира одинаково важно предотвратить дальнейший рост такого типа негативных стереотипов. Что касается Запада и его союзников, мы испытываем острую нужду в более адекватном способе обращения с понятиями *ислам*, *исламизм* и *терроризм*, и в более общем плане с темой ислама и безопасности. Религия ислама, так же как христианства и иудаизма, не содержит в себе никакой изначально заложенной программы воинственности. Но, как и другие религии, ислам может быть использован как инструмент для поддержания более высокого (воспринимаемого) уровня безопасности или для ответа на более высокий (воспринимаемый) уровень угрозы. Причина исконно связана с особенностью человеческого рода: мусульмане не отличаются от других людей, когда они пытаются понять мир, в котором они живут – они думают и действуют, они стремятся понять свои условия жизни и свои проблемы; они разрабатывают стратегии решения своих проблем; они стремятся достигнуть своих целей.

Что это означает для людей, живущих в мусульманском мире? Без всякого сомнения, в течение последних нескольких десятилетий условия жизни значительных сегментов населения Ближнего Востока (и вообще мусульманского мира) постоянно ухудшались. Эту тенденцию показывают многие критерии, существенные для развития, такие как участие в политике, самоопределение, уровень доходов, образование или здравоохранение. Важно понять, что оценка этих проблем общества и их отголоски для отдельных людей – так же как и находжение контрмер – происходит в рамках самоидентификации и часто в рамках конкретной идеологии. Без рассмотрения коллективно разделяемой самоидентификации (и зачастую – идеологии) никакой анализ невозможен. И это особенность не ислама, а человеческой природы. Собственно говоря, до конца 1960-х г.г. главным источником самоидентификации и идеологий в арабо-мусульманском мире для молодых государств, национально-освободительных движений и социально-революционных организаций, равно как и для масс, был Запад. Либерализм, национализм, расизм, социализм, коммунизм – все эти концепции были импортированы в течение колониального периода из западных стран с целью быстрого достижения западных стандартов развития. С течением времени, однако, становилось все более очевидным, что, несмотря на все эти концепции, пропасть между богатыми и бедными, между сильными и слабыми расширялась. Тогда как условия жизни социальных элит улучшались, условия жизни масс существенно ухудшались. В то же время относительный уровень геостратегиче-

ского, политического, экономического и культурного доминирования Запада резко возрос. Эти события сопровождалась в мусульманском мире нарастанием ощущения жестокой несправедливости и даже унижения. Учитывая такое развитие событий, легко понять то, что люди обратились к альтернативному источнику идентичности и идеологии.

Принимая во внимание провал этих западных идеологий и идентичности реализовать надежды и стремления масс в мусульманском мире и учитывая также ассоциацию западной идентичности с авторитарными режимами в регионе, новый и жизнеспособный альтернативный источник идентичности для людей мог быть найден только в аутентичности, в их собственной культуре. Могло ли это быть чем-то другим, кроме ислама? Исламская идентичность стала восходящей звездой и в этом процессе религия ислама все больше и больше политизировалась. Цели, которые нужно было достигнуть через ислам, были весьма разнообразны: они простирались от альтернативного морального кодекса, справедливой политической и экономической системы и соблюдения прав человека до вопроса, какой вклад в европейское общество могут внести мусульмане-иммигранты, до национальной независимости (особенно для палестинцев) и войны против оккупационных сил (Ливан, Ирак), борьбы с коррумпированными режимами (Египет, Саудовская Аравия), до защиты мусульманского мира против «Запада» (Афганистан, Ирак, молодые мусульмане второго поколения иммигрантов в западных странах), и до получения реванша в стиле «око за око» (палестинские террористы-смертники в Израиле). Приблизительно с конца 1960-х девиз *“Islam huwa 'l-hall”* («Решение – в исламе») становился все популярнее среди арабских и мусульманских масс. Ислам стал почти подразумеваемой идентичностью и идеологией для развивающегося мира в начале двадцать первого столетия. Ислам является ключевым словом, но все-таки, что такое ислам и как он может быть определен, остается весьма спорным вопросом. Единственного определения, с которым согласны или которого придерживаются все мусульмане, нет и никогда не было. Здесь, скорее, уместно задать вопрос о том, кто способен дать обоснованное определение исламу. Определения, отчеканенные опытными исламскими теоретиками, часто фундаментально отличаются от тех, что политические лидеры (которые являются мусульманами по вере, но никогда не изучали догматы этой религии), могут предложить на рынке идеологий. Таким образом, исламистские интеллектуалы и политические активисты часто выборочно отбирают строфы, переводы и идеи из Корана в угоду своим политическим и социальным целям и чтобы узаконить божественными предписаниями войну против неравенства и других своих врагов, настоящих или воображаемых.

С точки зрения, изложенной выше, нет особого смысла видеть в исламизме и даже в исламе главного врага. Ислам – даже исламизм – не является угрозой безопасности сам по себе. Скорее, ислам служит средством осознания мира и достижения законности. Другими словами, эта религия была использована как инструмент в качестве мобилизующей идеологии. С этой точки зрения, ислам и исламизм в принципе могут быть заменены другими источниками идентичности и идеологии, совершенно так же, как западные, светские виды идентичности и

идеологии были заменены исламом (и этнической принадлежностью) во второй половине прошлого века. Однако ислам действительно может служить как исключительно мощный источник идентичности потому, что он как религия не только дает божественные ответы на проблемы превратности судьбы человеческой, но и потому, что он имеет глубокие корни в истории арабских общин. Более того, он прекрасно подходит в качестве наиболее важной категории отличия, когда нужно одним словом подчеркнуть контраст между «западным» и «мусульманским» миром. Тогда встает серьезный вопрос о том, что следует дальше в рамках понятий идентичности и идеологии, когда исламизм и ислам также показали, что не в состоянии решить экзистенциальные проблемы, с которыми сталкиваются мусульманские общества. Этот вопрос становится все более актуальным в Исламской Республике Иран.

Одинаково непродуктивно вести войну против исламистского терроризма преимущественно военными средствами. И опять же, с сегодняшним врагом нельзя бороться успешно, используя возвращенный в оборот образ врага времен «холодной войны». Исламистский террорист не является нашим смертным врагом, подобно тому, как солдат Варшавского договора был врагом свободного мира. Скорее, терроризм надо понимать как метод и стратегию. И именно жестокость террористических актов выдает фундаментальную слабость врага. Когда одна из сторон оснащена по последнему слову техники благодаря революции в военной сфере, другая сторона в качестве последнего оружия может лишь принести в жертву собственную жизнь.

Очень похоже на то, что исламистский терроризм является своего рода экстремистской верхушкой айсберга агрессивной атмосферы, характеризующейся конфронтационными политическими позициями и оппозиционными настроениями, широко распространяющимися среди широких слоев общества. Если мы понимаем экстремизм, включая исламский терроризм, как происходящий из центра, а не из периферии общества, тогда исламский терроризм можно принимать и как некий индикатор глобальных тенденций в обществе.

Само собой разумеется, что с террористами надо бороться. Если наша цель – добиться большей безопасности, тогда, со стратегической точки зрения, более эффективно сосредоточиться на мусульманском населении в целом – на его перспективах, нуждах, проблемах и на том, что они воспринимают как угрозу безопасности их жизни – вместо того, чтобы концентрироваться исключительно на террористах. Крайне важно глубоко понимать все эти проблемы, воспринимать людей и их (исламскую) культуру серьезно, так же как и стремиться облегчить чрезвычайно тяжелые условия их жизни, когда это возможно. К тому же, обращение Запада с мусульманским миром должно восприниматься людьми в этом мире как честное и справедливое. В той степени, в какой такие усилия будут успешными, поддержка террористов со стороны арабского и мусульманского населения будет сужаться. Любой возможный успех инициативы Большого Ближнего Востока зиждется на этих принципах.

Если этому альтернативному подходу будет дан шанс, тогда мы можем надеяться на то, что будет найден выход из тупиковой ситуации во взаимодействии

ислама и безопасности. Если бы Запад серьезно воспринял опасения самого арабо-мусульманского мира о безопасности и способствовал бы пониманию того, что безопасность Запада и мусульманского мира неразрывно связана, тогда религия ислама получила бы большой шанс раскрыть свой внутренний потенциал для достижения большей безопасности для всех в этом едином глобализованном мире. Итак, в заключение, для Запада абсолютно необходимо *понять* другую сторону – иными словами, посмотреть на мир глазами мусульман, – если он хочет иметь шанс выиграть войну с терроризмом.

Значение событий, произошедших в тюрьме «Абу-Грейб», для стран ПРМ: размышления бывшего офицера разведки

Дж. Пол Холман *

Ирак – страна великой и славной цивилизации, появившейся несколько тысячелетий назад, но она изобилует контрастами и противоречиями. Законник Хаммурапи и покровительство Гаруна аль-Рашида литературе и искусству разительно контрастируют с хаосом сегодняшнего Багдада, когда Ирак снова рождается из руин диктатуры Саддама Хуссейна, терпит присутствие иностранных войск и стремится к самоуправлению.¹ Подобным образом, недостойное поведение нескольких американских солдат в Ираке резко противоречит американским идеалам о правах человека, соблюдению Женевских конвенций и военной дисциплине.² По мнению одного канадского журналиста, «символическим изображением иракской войны, вероятно, станет рядовая Линди Ингланд, которая в одном из коридоров тюрьмы ‘Абу-Грейб’ держит на поводке голого арабского мужчину, лежащего на полу».³ Сотни других изображений заполнили Интернет в апреле-мае 2004 г., застав американских лидеров врасплох и шокируя мировое общественное мнение. 5 мая 2004 г. президент Джордж Буш выступил перед арабской аудиторией, прямо заявив:

Во-первых, я хочу сказать людям Ближнего Востока, что то, что происходило в этой тюрьме, отвратительно и не характеризует Америку. Это характеризует лишь действия нескольких человек. Во-вторых, для людей важно понять, что в демократическом государстве будет проведено полное расследование. ... Я хочу иметь полное представление об операциях в Ираке, об операциях в этой

* Дж. Пол Холман является почетным профессором Университета в Мейне, Ороно.

¹ Хаммурапи, величайшая фигура первой Вавилонской династии, был проницательным дипломатом, военным лидером и законодателем. Он управлял в период 1792–1750 гг. до н.э. Доступно на home.echo-on.net/~smithda/hammurabi.html; вход 31 мая 2004 г. Гарун аль-Рашид был пятым и наиболее известным халифом из Абассидов. Он увековечен в сказках «Тысяча и одна ночь»; www.encyclopedia.com/html/H/HarunalR1.asp; вход 31 мая 2004 г.

² Наиболее авторитетным отчетом все еще является “U.S. Army report on Iraqi prisoner abuse. Executive summary of Article 15-6 investigation of the 800-th Military Police Brigade by Maj. Gen. Antonio M. Taguba,” *NBC News*; доступен на www.Msnbc.msn.com/id/4894001/5/12/2004; вход 12 мая 2004 г. [далее цитируется как *Taguba Report*]. Смотри так же показания Тагубы перед Сенатом; доступно на www.poe-news.com/features.php?feat=35046; вход 30 мая 2004 г. [далее цитируется как *Taguba Testimony*].

³ Gwynne Dyer, “Defining Iraq war image conveys ugly symbolism,” *Bangor Daily News*, Май 2004. Размер последовавшего скандала может оставаться неясным долгое время. По состоянию на 1 июня 2004 г. семерым служащим военной полиции были предъявлены обвинения в разных преступлениях, но офицеры разведки и командование более высокого уровня тоже получили выговоры. Вооруженные силы США, Сенат и другие органы проводят более тридцати различных расследований, чтобы получить точное представление о случившемся и его причинах.

тюрьме. Мы хотим точно знать, что, если то, что происходило в тюрьме, носило систематический характер, ... то мы положим конец таким действиям.⁴

Министр обороны Дональд Рамсфелд взял на себя ответственность за действия своих подчиненных, подчеркивая, что военные сами – а не средства массовой информации – раскрыли, расследовали и довели до сведения публики злоупотребления, имевшие место в тюрьме «Абу-Грейб». Рамсфелд заявил:

... Соединенные Штаты организовали для мира семинар о том, что происходит, когда что-то в демократии дает сбой. Мир увидел эти позорные фотографии, но также он увидел, как правительство Соединенных Штатов взяло на себя ответственность и попросило прощения у тех, с кем так обращались. Мир наблюдал как высшее гражданское и военное руководство было вызвано в Конгресс для дачи показаний о том, что было известно и что произошло. Мир наблюдал как свободные средства массовой информации публикуют разного рода истории, от точных до сильно искаженных. Ирак и наблюдающий нас мир увидели, что в нашей стране никто не поставлен выше закона, что мы нация, которая подчиняется законам.⁵

Действительно, один солдат уже признался в своих преступлениях в «Абу-Грейбе» и был приговорен к году тюремного заключения. Шестеро других должны были предстать перед судом в июне 2004 г., и несколько офицеров вплоть до бригадного генерала получили официальный выговор, но подлинный размер скандала еще только предстоит уяснить.

В качестве анализа конкретного случая, «Абу-Грейб» поднимает множество важных для стран ПРМ вопросов. Читатели спросят, каким образом американский скандал соотносится с их национальным опытом. Как демократическое государство должно реагировать на нарушения закона со стороны собственных вооруженных сил? Кто должен понести наказание: только ли солдаты, которые непосредственно виновны в случившемся, или же старшие офицеры тоже, если они показали свою несостоятельность как лидеры, командиры и люди, определяющие линию поведения? Какими средствами располагает исполнительная власть для расследования злоупотреблений? Как парламент или конгресс информирует публику, предотвращает попытки правительства скрыть политически взрывоопасные события и пересматривает законы, чтобы предотвратить будущие преступления? Как средства массовой информации – и, прежде всего, Интернет – помогают общественности понять национальные проблемы? Какова роль организаций по защите прав человека (таких как «Красный крест» и «Международная амнистия») в таких ситуациях?

В данной статье представлены размышления об уроках, преподнесенных в «Абу-Грейбе». Прежде всего, в статье рассматриваются вопросы профессио-

⁴ “President Bush Meets with Al Arabiya Television on Wednesday;” доступно на www.Whitehouse.gov/news/rekeases/2004/05/print/20040505-2.html; вход 26 мая 2004 г.

⁵ “Remarks by Secretary of Defense Donald Rumsfeld to the Heritage Foundation,” Стенограмма новостей Министерства обороны США, 17 мая 2004 г.; доступно на www.defenselink.mil/transcripts/2004/tr20040517-secdef0782.html; вход 20 мая 2004 г.

нальной этики и верховенства закона. Сначала ставится вопрос о том, что же произошло в тюрьме – путем рассмотрения проблемы с нескольких точек зрения – и затем исследуются последствия для стратегии национальной безопасности и военной стратегии. Автор - бывший офицер разведки, обученный американским методам ведения допроса и принимавший участие в учениях НАТО, в которых моделировалось суровое и реалистичное, но законное обращение с военнопленными. Он исследует события в «Абу-Грейбе» не просто в иракском контексте, но и как часть глобальной борьбы с терроризмом. Эта война накладывает множество обязанностей на США и на другие демократии во всем мире.

В *Национальной стратегии по борьбе с терроризмом*, озвученной президентом Бушем, утверждается, что война с терроризмом – это «столкновение между цивилизацией и теми, кто хотел бы ее уничтожить».⁶ Многие страны ПРМ уже принимают участие в этой войне, и их вооруженные силы должны быть готовы к продолжительной, сложной и не имеющей аналогов борьбе. Автор считает, что демократические страны стоят перед трудным выбором между двумя крайностями. С одной стороны, они не могут выиграть войну против терроризма, если не будут беречь такие ценности цивилизованного мира, как права заключенных – даже тех, кого подозревают в совершении жестоких террористических актов. Но, с другой стороны, они определенно проиграют войну с терроризмом, если будут не в состоянии добывать соответствующие разведывательные данные, чтобы предотвращать все более кровавые нападения скрытного, упорного и дисциплинированного врага на гражданские объекты.

Что произошло в тюрьме «Абу-Грейб»?

Недостойное поведение военной полиции

При Саддаме Хусейне тюрьма «Абу-Грейб» была известна своими камерами пыток. Там нашли свою смерть тысячи и тысячи заключенных. В целом по стране палачи режима Саддама убили не менее 300 000 человек с тех пор, как в 1979 году Саддам стал президентом.⁷

По горькой иронии Временная администрация коалиции (ВАК) решила не сравнивать с землей этот памятник бесчеловечности – как она уничтожила монументальные статуи Саддама – но переименовала тюрьму в «Исправительное учреждение Багдада» и заполнила совершенно новым контингентом заключенных. Большинство из них было обычными преступниками – ворами-взломщи-

⁶ *National Strategy for Combating Terrorism. February 2003*; доступно на www.Whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf; вход 22 мая 2004 г.

⁷ Организации по защите прав человека докладывали о наличии 270 массовых захоронений в Ираке в целом, и доказали существование 53 таких захоронений к середине января 2004 г. Ибрахим аль-Идрисси, официальный представитель Общества «Освободите узников» считает, что общее число иракских граждан, убитых за последние двадцать лет, составляет от пяти до семи миллионов. *National Geographic Magazine* 205:6 (июнь 2004 г.), 26.

ками, скупщиками краденого, автомобильными ворами, но были и повстанцы. Некоторые из заключенных подозревались в совершении террористических нападений на иракских граждан и на военные объекты коалиции. Скоро тюрьма была переполнена потому, что военные власти США не спешили освобождать людей, которые были задержаны по ошибке, не представляли интереса для разведки или опасности для общества. Бригадный генерал Дженис Карпински, чья 800-я бригада Военной полиции (ВП) отвечала за «Абу-Грейб» и за некоторые другие места заключения, высказала мнение, что по крайней мере 60 процентов заключенных можно было выпустить, но ее начальство, как обычно, отклонило ее предложения об освобождении таких заключенных.⁸

Большинство случаев плохого обращения с заключенными имело место в октябре-декабре 2003 г. со стороны служащих ВП, которые были назначены управлять тюрьмой. Некоторые заключенные были жестоко избиты; для запугивания пленников использовались охранные собаки – по мусульманским традициям это нечистые животные – и иногда собаки кусали заключенных; некоторые заключенные, возможно, были изнасилованы, и было сделано множество снимков, запечатлевших эксцентричные половые акты. Предположительно, для того чтобы сломить дух и унижить пленников, американские солдаты женского пола часто позировали рядом с голыми иракскими мужчинами в наручниках. По крайней мере один заключенный был подвергнут пыткам электрошоком. По словам генерал-майора Антонио Тагубы, назначенного председателем следственной комиссии Сухопутных войск, служащие 800-й бригады ВП совершали «садистские, вопиющие и безнравственные преступные действия», о которых говорят «исключительно выразительные фотографические свидетельства».⁹

Некоторые американские военные отказались принимать участие в этих крайне незаконных действиях и доложили о них соответствующим властям. Расследование началось 14 января 2004 г. и привело к выдвиганию обвинения в уголовном преступлении некоторым солдатам и к объявлению выговора другим. Министр обороны Рамсфелд и президент Буш были проинформированы о расследовании через несколько дней после его завершения, и прессе был предоставлен краткий отчет. Однако действительное значение недостойного поведения стало ясным после того, как 28 апреля фотографии попали в американские средства массовой информации (предположительно, путем несанкционированной «утечки»). Министр обороны Рамсфелд заявил: «Я не смог определить катастрофический ущерб, который обвинения в злоупотреблениях могут нанести нашим операциям на театре военных действий, безопасности наших войск и делу, которому мы служим».¹⁰

⁸ *Taguba Report*, 26–27.

⁹ Там же, 16.

¹⁰ Цитируется по Johanna McGeary, “The Scandal’s Growing Stain,” *Time*, 17 мая 2004 г., 28.

Безнравственные методы допроса?

Даже до того, как первые отчеты и фотографии стали достоянием общественности, скандал уже зрел. Военные полицейские, которым были предъявлены обвинения, заявили, что они только следовали приказам офицеров военной разведки и гражданских контрактников. Плохое обращение предположительно было рассчитано на то, чтобы «всыпать заключенным по первое число» и «сделать их более разговорчивыми» для успешного допроса.¹¹ В своем докладе генерал-майор Тагуба отнесся к заявлениям этих военных полицейских очень серьезно. Он рекомендовал проведение другого расследования для выявления вины личного состава военной разведки. По его мнению, один полковник, один подполковник и двое гражданских лиц из 205-й бригады военной разведки (ВР) «были прямо или косвенно ответственны за злоупотребления в ‘Абу-Грейбе’ ...».¹²

Организации по защите прав человека утверждали, что проблема не ограничивается только несколькими солдатами. Пьер Кренбюль, начальник управления оперативной деятельностью Международного комитета Красного креста говорит следующее: «Случаи, которые мы установили, были равносильны пыткам. ... То, что мы описали, представляет собой схему, широкую систему».¹³ Действительно, по крайней мере, начиная с июля 2003 г., серьезные обвинения в жестоком обращении поступали военным и гражданским властям ВАК в Ираке, и такие обвинения касались также и других тюрем, а не только «Абу-Грейба».¹⁴

К маю 2004 г. Конгресс США – так же как средства массовой информации и сами вооруженные силы – детально изучали учебные пособия по методике ведения допроса и обсуждали какие способы являются законными. Их расследование не ограничилось только «Абу-Грейбом», но коснулось и других тюрем США в Ираке, Афганистане и в других местах. Некоторые методики допроса были сравнительно мягки: узников лишали сна, надевали на них пакеты, завязывали глаза, заключали в одиночные камеры, действовали им на нервы громкой американской музыкой. Но другие методы были более жесткими: это были «стрессовые положения», характеризовавшиеся тем, что заключенных, например, заковывали

¹¹ Там же, 31.

¹² *Taguba Report*, 49. Генерал-майор Джордж Фей начал расследование обвинений против служащих военной разведки, но ко времени выхода этой статьи оно не было закончено.

¹³ “Red Cross describes systematic abuse in Iraq,” *International Herald Tribune* (8 May 2004); доступно на www.ihf.com/articles/518957.html; вход 20 мая 2004 г.

¹⁴ McGeary, “The Scandal’s Growing Stain,” 32.

в кандалы и затем часами держали в мучительных позах, избивали их, раздевали донага, натравливали на них собак и подвергали действию высоких температур.¹⁵

Некоторые из этих допросов заканчивались смертью заключенных. По данным Пентагона, по крайней мере тридцать семь человек погибли в американских тюрьмах в Афганистане и Ираке. Одних застрелили при попытке к бегству, другие умерли от естественных причин, но, возможно, двенадцать заключенных были убиты американскими допрашивающими или солдатами.¹⁶ К примеру, Абдул Джалил умер 11 января 2004 г. в Асаде после того, как был прикован к верхней части камерной двери и подавился кляпом. Генерал-майор Абед Хамед Моухуш, офицер иракской противовоздушной обороны, по докладам был задушен 26 ноября 2004 г. двумя американскими солдатами в тюрьме «Аль-Каим».¹⁷ Эти случаи все еще расследуются, но американские газеты уже сделали резкие заключения. По мнению редакторов «*Washington Post*», «ужасно предполагать, что американские офицеры, проводящие допрос, пытаются и убивают иностранных пленников и что их начальники игнорируют или прикрывают их преступления – и все-таки на это указывают имеющиеся в наличии факты».¹⁸

Соответствие или несоответствие Женевским конвенциям?

Нет сомнений, что американский персонал в «Абу-Грейбе» и в других тюрьмах нарушал как американские законы, так и Женевские конвенции о военнопленных (ЖКВП), которые гласят, что с пленными надо «обращаться гуманно», что они должны быть «защищены, особенно от актов насилия или запугивания, а также от оскорблений и публичного любопытства».¹⁹ Но надо ли обвинять всего лишь несколько служащих военной полиции и офицеров разведки, или ответ должны держать и высшие генералы и даже гражданские представители власти? Это

¹⁵ Там же, 33. FM 34-52, Основное несекретное справочное руководство Сухопутных войск по ведению разведывательных допросов запрещает «использование силы, психологических пыток, угроз, обид и подвергание неприятному или негуманному обращению любого рода». Другие инструкции, используемые в разведывательной школе в Форте Хуачука, Аризона, цитируют Женевскую конвенцию, запрещающую «любые формы физического насилия», включая использование химикатов, связывание, электрошок, имитацию казни или лишение сна. Drew Brown, “Manual prohibits inhumane interrogations. Standards were violated at Abu Ghraib,” *Tallahassee Democrat*, 6 мая 2004 г.; доступно на www.tallahassee.com/mld/democrat/news/nation/8599362.htm; вход 5 мая 2004 г.

¹⁶ Согласно Стивену Ли Майерсу, как минимум восемь случаев убийств или необъяснимой смерти имели место в Ираке и четыре – в Афганистане. “Military Completed Death Certificates for 20 Prisoners only after Months Passed,” *New York Times* (31 May 2004); доступно на <http://www.globalproject.info/art-1318.html>; вход 6 июня 2004 г.

¹⁷ “The Homicide Cases,” *Washington Post* (28 May 2004), A22; доступно на www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A61941-2004May27?language=printer; вход 28 мая 2004 г.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Полный текст документа 1949 г. доступен на www.unhcr.ch/html/menu3/b/91.htm; вход 22 мая 2004 г.

сложные вопросы, которые бурно обсуждались, в то время как в мае 2004 г. чиновники министерства обороны давали показания в Сенате.

Заместитель министра обороны по разведке Стивен А. Камбоун дал Сенату краткое изложение политического курса администрации Буша относительно ЖКВП, сказав при этом:

В самом начале войны против терроризма, задолго до войны в Ираке, президент определил, что Женевские конвенции не будут применяться к задержанным членам «Аль-Каиды». Такое решение было принято, так как Женевские конвенции регулируют конфликты между государствами, а «Аль-Каида» не государство, не говоря уже о том, что она не участвовала в подписании этих конвенций. Более того, конвенции запрещают преднамеренные нападения на гражданских лиц и требуют, чтобы вооруженные силы носили назначенную форму, с целью отличия от мирных граждан. Террористы не считаются с Женевскими конвенциями и не подчиняются их правилам. ...

Независимо от этого, президент Буш приказал – на самом деле приказал, – чтобы с заключенными в Гуантанамо обращались гуманно и в соответствии с принципами конвенций.²⁰

Некоторые сенаторы и журналисты подозревали правительство в использовании жестких методов допроса в Гуантанамо как модели для обращения с иракцами. Они цитировали меморандум, предназначенный президенту Бушу и составленный 25 января 2002 г. его советником, судьей Альберто Р. Гонсалесом. Меморандум содержал следующие утверждения:

Я понимаю, что Вы [президент Буш] решили, что ЖКВП неприменимы [к конфликту с «Аль-Каидой» и «Талибаном»] и что, соответственно, задержанные члены «Аль-Каиды» и «Талибана» не являются военнопленными в смысле ЖКВП. ... война с терроризмом является новым типом войны. Это не традиционный конфликт между государствами, придерживающимися законов войны, которые составили основу ЖКВП. Характер новой войны отдает приоритет другим факторам, таким, как способность быстро получить информацию от захваченных террористов и их покровителей, чтобы избежать дальнейших жестоких нападений против американских граждан и как необходимость судить террористов за военные преступления, такие как беспричинное убийство мирных граждан. По моему мнению, эта новая парадигма делает устаревшими строгие

²⁰ Показания Стивена А. Камбуона в *Taguba Testimony*, 5.

ограничения Женевских конвенций о допросе пленных врагов и неуместными некоторые из их положений. ...²¹

Сенатор Патрик Лихи из Вермонта спрашивал о том, дает ли меморандум Гонсалеса «зеленую улицу американским операторам на выход за рамки закона. ... Существует очень сильное подозрение, что (войскам) был дан сигнал: вперед и делайте, что хотите; если что, вам будет позволено все отрицать». Сенатор Крис Додд из Коннектикута заявил, что меморандум «порождает опасения, ... что мы собираемся как бы отойти от положений закона».²²

Некоторые сенаторы предположили, что высокопоставленные официальные лица приняли решение отменить защиту ЖКВП для иракских военнопленных, как они уже сделали это в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана». В качестве доказательства они приводили посещение «Абу-Грейба» в августе – сентябре 2003 г. генерал-майором Джеффри Д. Миллером, командиром объединенной тактической группы в Гуантанамо (JTF-GTMO) и, в частности, его рекомендации о том, как улучшить процесс получения разведывательной информации в «Абу-Грейбе». Он придерживался мнения, что тюрьму надо сделать «более пригодной для ведения допросов» и ожидал, что ВП подготовит охранную группу, которая создала бы условия, позволяющие успешное использование пленных.²³ Его команда «отметила, что применение новых методов стратегического допроса предполагает использование новых подходов и новое практическое мастерство. ... Группа [генерал-майора] Миллера признала, что она использовала оперативные процедуры и методы допросов, принятые в JTF-GTMO, как основу для своих наблюдений и рекомендаций».²⁴

Показательным примером является использование собак для запугивания иракских пленных (и, по крайней мере, в одном случае – нападения на них). Одни из самых возмутительных фотографий нарушений в «Абу-Грейбе» запечатлели собак без намордников, которые скалят зубы на голого иракского мужчину,

²¹ “Memorandum for the President. From: Alberto R. Gonzales. Subject: Decision re: application of the Geneva Convention on Prisoners of War to the conflict with Al Qaeda and the Taliban. Draft. 1/25/2002 – 3:30 pm”; доступно на www.Msnbc.msn.com/id/4999363/site/newsweek; вход 23 мая 2004 г. Государственный департамент не согласился с Гонсалесом и считал, что ЖКВП применимы к лицам, задержанным во время конфликта, хотя «к членам ‘Аль-Каиды’ как группы и ‘Талибана’ индивидуально и как группы» не должен применяться статус военнопленных согласно Конвенции. “Memorandum to Counsel for the President and Assistant to the President for National Security Affairs. From Colin L. Powell. Subject: Draft Decision Memorandum for the President on the Applicability of the Geneva Convention to the Conflict in Afghanistan;” доступно на www.Msnbc.msn.com/id/4999363/site/newsweek; вход 23 мая 2004 г.

²² Joan Biskupic, “White House memo criticized,” *USA Today* (26 May 2004); доступно на www.Usatoday.com/news/Washington/2004-05-25-memo_x.htm; вход 25 мая 2004 г.

²³ *Taguba Report*, 8, citing Annex 20, “Assessment of DOD Counter-Terrorism Interrogation and Detention Operations in Iraq (MG Geoffrey D. Miller, Commander JTF-GTMO, Guantanamo Bay, Cuba), 9 September 2003.”

²⁴ Там же.

прижавшегося к решетке своей камеры. Полковник Томас Паппас, бывший командир 205-й бригады ВР, заявил, что он обсуждал этот метод допроса с генерал-майором Миллером во время его визита в «Абу-Грейб». «Он сказал, что у них использовали рабочих военных собак на базе в Гитмо [Гуантанамо], ... и эти собаки оказались очень эффективными в создании нужной атмосферы» для получения информации от задержанных.²⁵ Однако бригадный генерал Марк Киммит, официальный представитель американских сил в Ираке, ответил, что «Миллер никогда не разговаривал с полковником Паппасом относительно использования военных собак при допросах в Ираке. Далее, при допросах на Гуантанамо никогда не использовались военные собаки».²⁶

Министр обороны Рамсфелд заявил, что администрация Буша никогда не намеревалась лишать иракских пленных их защиты в рамках ЖКВП. Напротив, министр заявил Сенату, что юридические советники Пентагона после рассмотрения методы допроса, осуществляемых в Ираке, пришли к мнению, что они «соответствуют» ЖКВП.²⁷ Судья Гонсалес отстаивал позицию, что плохое обращение с иракскими военнопленными не может исходить из его меморандума. «Если бы вы спросили солдат на месте, слышали ли они о моем меморандуме, ... они бы ответили: ‘Что?’». Конечно, его меморандум просто излагал президенту возможные варианты и аргументы «за» или «против» них. «Я очень сожалею, что сложилось впечатление, что администрация не поддерживает [Женевские конвенции], потому что на самом деле мы их поддерживаем».²⁸

Генерал-майор Миллер был согласен с этим. Его освободили от командования центром задержания в Гуантанамо, с тем чтобы он в апреле 2004 г. принял на себя командование операциями по задержанию в Ираке. Он утверждал, что применялись только «разрешенные методы допроса». Угрозы, капюшоны и физический контакт с заключенными были запрещены. Стрессовые позы и лишение сна были разрешены, но только с санкцией старших инстанций. Раздевание до гола не было «одним из разрешенных методов» и генерал-майор Миллер высказал свое собственное мнение, что жесткие методы в целом непродуктивны.²⁹

Дезорганизация

В определенной степени причиной проблем в «Абу-Грейбе» была неопределенность в том, кто в действительности отвечает за тюрьму – военная полиция или офицеры разведки. В отчете генерал-майора Тагубы констатировалось, что «нет ясного разграничения ответственности между командованиями, координация на

²⁵ R. Jeffrey Smith, “General Is Said to Have Urged Use of Dogs,” *Washington Post* (26 May 2004), A01; доступно на www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A55703-2004May25?language=printer; вход 26 мая 2004 г.

²⁶ Там же.

²⁷ *Time* (24 May 2004), 49–50.

²⁸ Joan Biskupic, “White House memo criticized.”

²⁹ “War and the Law in Iraq: Crime and Punishment,” *The Economist*, 8 май 2004 г., 44.

командном уровне недостаточна и нет никакой интеграции двух функций». ³⁰ Он считал, что эта «двойственность отношений в линии командования» стала еще острее после приказа от 19 ноября 2003 г., который «практически сделал офицера ВР вместо офицера ВП ответственным за подразделения ВП, работающие с задержанными в этой тюрьме. Это принципиально неправильно, так как эти две специальности имеют различные миссии и программы». ³¹

«Международная амнистия» в США согласилась с оценкой Тагубы и обвинила военных руководителей в том, что они устранили «основную гарантию против пыток». По мнению представителя «Международной амнистии» Курта Геринга, власти США «опротечиво взяли плохую практику из Гуантанамо и затем применили ее к ‘Абу-Грейбу.’ Если они всерьез говорят о прекращении пыток в Ираке, они немедленно должны сделать так, чтобы офицеры, отвечающие за допросы, не были теми же, кто отвечает за содержание заключенных». ³²

Слабое командование, плохая дисциплина и недостаточная подготовка

Генерал-майор Тагуба докладывал, что военная полиция в «Абу-Грейбе» страдает от множества недостатков. Не хватает персонала и оборудования и все-таки бригада обслуживает переполненную тюрьму с 6000 заключенными. На них постоянно совершаются нападения из минометов и огнестрельного оружия со стороны иракских повстанцев. Повседневной задачей персонала было регулирование движения, и они не были подготовлены к гораздо более трудной миссии обеспечения содержания военнопленных и наблюдения за процессом допросов. В бригаде служили резервисты, которые ожидали возвращения в США, пока им не преподнесли неприятную новость, что на них возлагается ответственность за «Абу-Грейб». Когда бригадный генерал Карпински приняла на себя командование, моральный дух солдат был низок, и она не успела поднять его. Стояла жара, и солдаты страдали от отсутствия удобств, необходимых для нормальной жизни. ³³

Несмотря на смягчающие обстоятельства, Тагуба пришел к заключению, что корень проблемы «Абу-Грейба» лежит в «отсутствии должного руководства ... по всей цепочке, от командира бригады и далее по нисходящей». По его мнению,

³⁰ *Taguba Report*, 37.

³¹ Там же, 37–38. Генерал-майор Миллер убежденно выступал за изменения, которые генерал-майор Тагуба оспаривал. Там же, 7–9, цитата из Приложения 20. Интересно, что позиция заместителя министра обороны по разведке Стивена Камбуона напрямую противоречила показаниям генерал-майора Тагубы перед Сенатом. Стивен Камбуон заявил, что не считает, что приказ, возложивший ответственность на офицера разведки, «дает ему полномочия напрямую вмешиваться в деятельность служащих военной полиции». *Taguba Testimony*, 17.

³² “Iraq: Merging Responsibilities for Interrogation and Detention Stripped Protection Against Torture, Amnesty International Says.” Доступно на <http://www.amnestyusa.org/countries/iraq/>.

³³ По очень четкому изложению ситуации в тюрьме и действиям виновных охранников смотри Johanna McGeary, “The Scandal’s Growing Stain,” 26–34.

880-я бригада ВП страдала от «недостаточной дисциплины, полного отсутствия подготовки и контроля. Отсутствие контроля со стороны командования было вопиющим».³⁴ Хотя командир была полностью в курсе происходящих нарушений, она не предприняла никаких усилий, чтобы обучить служащих ВП соблюдению требований Женевских конвенций или чтобы предотвратить будущие нарушения.

После выводов, представленных Тагубой, бригадный генерал Дженис Карпински была отстранена от командования, и ей было объявлено служебное взыскание. Она утверждала, что ее наказали неправильно за действия других – а именно, осуществлявших допрос офицеров разведки и гражданских лиц, над которыми она не имела никакой власти. По ее мнению, ее сделали «козлом отпущения».³⁵ Остается только наблюдать, станет ли она в глазах Конгресса и общественного мнения как главным виновником нарушений в «Абу-Грейбе» или все-таки жертвой ошибки системы.

Каковы уроки «Абу-Грейба» для стран ПРМ?

Пересмотреть стратегию и структуру национальной безопасности

Гражданам стран ПРМ будет полезно задуматься над скандалом в «Абу-Грейбе» – не только относительно уродливых фотографий позорного поведения, но также и относительно роли американских военных следователей, сенаторов и судей в его разрешении. Прежде всего, они должны проанализировать его в контексте войны с терроризмом – конфликта, который касается всех нас.

В свою очередь, Соединенные Штаты полностью перепроектировали многие аспекты своей структуры национальной безопасности, так как нападения «Аль-Каиды» 11 сентября оказались очень неожиданными и очень разрушительными. Существенным образом были реформированы структуры исполнительной власти путем объединения различных агентств и служб (такие как Береговая охрана, Таможенная служба, Служба иммиграции и натурализации, Ветеринарная инспекция и Агентство по безопасности транспорта) в новое Министерство безопасности Отечества.³⁶ Это указывает на существенный сдвиг к модели организации национальной безопасности, которую можно назвать «европейской» (Однако в Америке до сих пор нет удостоверений личности, действующих внутри страны, и главная внутренняя контрразведывательная организация США – Федеральное

³⁴ “Taguba: No direct order given for abuse.” Доступно на www.cnn.com/2004/allpolitics/05/11/politics.abuse.main/; вход 11 мая 2004 г.

³⁵ “General suspended over Abu Ghraib mistreatment,” *Taipei Times*, citing Associated Press, Washington, 26 May 2004; доступно на www.taipeitimes.com/News/world/archives/2004/05/26/2003157018; вход 27 мая 2004 г.

³⁶ В отношении полного описания и анализа смотри *National Strategy for Homeland Security. July 2002*. Доступно на www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, вход 31 мая 2004 г.

Бюро Расследований – все еще подчиняется министерству юстиции, а не министерству безопасности Отечества.)

Администрация Буша также переписала заново ключевые стратегические документы Америки в свете войны с терроризмом. Эти документы представляют интерес для каждого вдумчивого гражданина (особенно для учителей, студентов и журналистов) и играют важную роль в публичной дипломатии, а также являются руководством для людей, принимающих военные решения. В своей *Стратегии национальной безопасности* от 2002 г. президент Джордж Буш-младший заявил, что международные террористы ставят новые и серьезные угрозы, но распространение демократии обеспечивает возможность их нейтрализации:

В прошлом, чтобы угрожать Америке, врагам нужны были огромные армии и большой промышленный потенциал. Теперь тайные сети отдельных лиц могут приносить на наши берега великий хаос и страдания, тратя меньше денег, чем стоит один танк. ... Для нейтрализации этой угрозы мы должны использовать все средства из нашего арсенала – военную силу, лучшую оборону метрополии, правоохранительные органы, разведку и активные усилия по пресечению финансирования террористов.³⁷

В свете нарушений в «Абу-Грейбе» и в других местах нужно спросить имеют ли два стратегических инструмента Буша – *правоохранительные органы и разведка* – одинаковое значение? Или, не получилось ли так, что из-за беспрецедентной террористической угрозы сбор разведывательных данных стал более важным, чем Женевские конвенции и собственные законы Америки?³⁸ Ответ, по крайней мере, по мнению автора, категоричное «нет». Такое представление является серьезным искажением американских намерений.

Президент Буш, министр обороны Рамсфелд и другие американские официальные лица утверждали, что Америка может защищать права человека и уважать международные законы в то время, когда ведет исключительно ожесточенную войну. Стратегия национальной безопасности от 2002 г. дает глобальное понимание этих целей:

Сегодня великие державы мира находятся по одну сторону, объединенные общими опасностями со стороны насилия и хаоса, осуществляемых террористами. Соединенные Штаты будут действовать на основе этих общих интересов с целью поддержки глобальной безопасности. Нас все более сплачивают общие

³⁷ President George W. Bush. *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, 17 September 2002, 1; доступно на www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html; вход 10 мая 2004 г.; курсив мой [далее цитируется как *NSS*].

³⁸ К примеру, «Международная амнистия» утверждала, что «война с терроризмом под руководством США против таких экстремистских групп, как 'Аль-Каида', вылилась в наиболее продолжительную атаку на права человека и международное право за последние 50 лет...». См. «Amnesty International slams US war on terror», Reuters and AP, London, 27 May 2004; доступно на www.taipeitimes.com/News/front/archives/2004/05/27/2003157104; вход 27 мая 2004 г.

ценности. Россия находится в процессе обнадеживающего перехода, строя демократическое будущее и будучи партнером в войне с террором. Китайские лидеры обнаруживают, что экономическая свобода является единственным источником национального богатства. Со временем они поймут, что социальная и политическая свобода являются единственным источником национального величия.³⁹

В другой части этого документа утверждается, что «Америка должна твердо стоять на страже неотъемлемых требований человеческого достоинства: верховенства закона; [и] ограничения власти государства...».⁴⁰ Документ призывает палестинцев «принять демократию и верховенство закона», в то же время осуждая «немногочисленные государства-изгои, ... не уважающие международное право, угрожающие своим соседям, грубо нарушающие международные договоры, в которых они являются одной из сторон...».⁴¹

И все-таки этот акцент на верховенстве закона несколько не к месту. В одном из пунктов Стратегии национальной безопасности Буша отвергается один из международных правовых институтов, который очень важен для определенных стран:

Мы предпримем необходимые действия для обеспечения того, что наши усилия в выполнении наших глобальных обязательств по безопасности и защите американцев не будут ослаблены потенциальными расследованиями, запросами или обвинениями со стороны Международного уголовного суда (МУС), чья юрисдикция не распространяется на американцев и которую мы не принимаем. Мы будем работать вместе с другими странами, чтобы избежать осложнений в наших военных операциях и [стремиться] к сотрудничеству через такие механизмы, как многосторонние или двухсторонние соглашения, которые защитят граждан США от МУС.⁴²

Некоторые из стран ПРМ согласны с политикой США по отношению к МУС, другие друзья и союзники Америки – нет. Их взгляды, вероятно, изменятся в следующие годы. Недавние террористические атаки в Афганистане, Ираке, России, Испании, Израиле, Саудовской Аравии и в других местах, безусловно, окажут влияние на стратегическое мышление в большинстве (если не во всех) демократических странах. Действительно, многие участники ПРМ направили подразделения своих вооруженных сил в Ирак и в Афганистан как часть возглавляемой США коалиции и, скорее всего, они столкнутся с теми же трениями между

³⁹ NSS, 1.

⁴⁰ Там же, 3.

⁴¹ Там же, 5 и 6.

⁴² Там же, 14. В журнале *'The Economist'* отмечается, что из-за разрастающегося скандала «аргумент, использованный Америкой для отвергания юрисдикции Международного уголовного суда – что ее солдаты могут подвергнуться необоснованному преследованиям, если необходимые военные действия будут квалифицированы как преступления, – выглядит еще более надуманным». *Economist*, 8 мая 2004 г., 11.

верховенством закона и необходимостью сбора разведывательной информации, которые существуют в американской стратегии национальной безопасности.

Пересмотр стратегии национальной безопасности

Недостойное поведение американских вооруженных сил в «Абу-Грейбе» и в других местах должно быть проанализировано относительно стратегии национальной безопасности. В течение последних десяти лет практически все страны ПРМ сформулировали свои собственные военные стратегии и затем пересматривали их, чтобы отразить меняющуюся ситуацию с безопасностью. Этот процесс должен продолжаться и каждое правительство должно не только информировать своих граждан о последних изменениях, но и провозглашать официальную политику в отношении своих вооруженных сил.

На войну с терроризмом большое влияние оказала американская *Национальная военная стратегия 2004 года*; конкретные стратегии для борьбы с терроризмом и оружием массового поражения также вышли отдельными документами.⁴³ Их главным приоритетом является защита Соединенных Штатов от нападений.

Наша первая линия обороны находится за границей и включает взаимно подерживаемые действия с союзниками США по противодействию угрозам вблизи их источника. ... Защита Соединенных Штатов также требует интеграции военных возможностей с возможностями других правительственных и правоохранительных агентств с целью успешной нейтрализации последствий нападений или стихийных бедствий.⁴⁴

Существует серьезный риск, что транснациональные террористические сети, государства-изгои и агрессивные страны могут использовать химическое, бактериологическое, радиологическое, ядерное и взрывное оружие повышенной мощности, так же как и кибератаки (все вместе обозначаемые как ОМП/Е). Такие противники, согласно Национальной военной стратегии, могут быть «менее восприимчивыми к традиционным средствам сдерживания», чем прежние враги, и они «изберут объектами нападений мирное население, экономические центры и места символического значения как средство воздействия на политическую волю и решимость США».⁴⁵ В случае если эти противники на самом деле «получат доступ к ОМП/Е или опасным асимметричным возможностям, или будут демон-

⁴³ *National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003; доступно на www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf; вход 25 мая 2004 г.; *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002; доступно на www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf; вход 25 мая 2004 г.

⁴⁴ Richard B. Myers, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy of the United States of America. 2004. A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow* (Washington, D.C.: The Pentagon, 2004), iii.

⁴⁵ Там же, 1.

стрировать намерение произвести внезапное нападение, Соединенные Штаты должны быть готовы предотвратить совершение нападения».⁴⁶

Во всех этих стратегических документах Соединенные Штаты предупреждают, что террористические нападения с использованием ОМП/Е очень вероятны и в то же время заявляют, что будут действовать упреждающим образом, чтобы их предотвратить. Если необходимо, Соединенные Штаты будут действовать самостоятельно, но для них было бы намного предпочтительнее работать в более тесном контакте, чем раньше, со всеми демократическими странами, чтобы выиграть войну с терроризмом. По мнению генерала Ричарда Б. Майерса, председателя Объединенного комитета начальников штабов,

Национальная военная стратегия (НВС) направлена на сосредоточение вооруженных сил на задаче сохранения ведущего положения США в мировом сообществе, которое сталкивается с вызовами на многих фронтах – от противодействия глобальному терроризму до помощи возникающим демократиям. ... Соединенные Штаты должны принять «активную полномасштабную оборону», которая соединяет объединенные силы, различные агентства, международные неправительственные организации и *многонациональный потенциал* на основе согласованного взаимодействия.⁴⁷

Скандал в «Абу-Грейбе» усилил антиамериканские настроения как в демократических, так и в недемократических странах по всему свету, дискредитируя американские побуждения в войне с терроризмом и затрудняя создание многонационального потенциала, который предполагает НВС. И все-таки противоречия между законом и необходимостью сбора разведывательной информации будут увеличиваться, а не наоборот, из-за увеличивающегося риска нападений террористов на гражданские объекты с использованием ОМП/Е. Те, кому предстоит проводить допросы в будущем, наверняка, столкнутся с тем, что называется «сценарием с тикающей бомбой».⁴⁸ Если они полагают, что конкретный задержанный знает время, место и способ нападения с использованием ОМП/Е, им будет очень трудно не поддаться искушению использовать жесткие и негуманные методы допроса, даже если Женевская конвенция их запрещает. Стратеги стран ПРМ вряд ли будут обсуждать такие факты в несекретных документах, но все равно они должны задуматься над ними. Их собственные национальные военные стратегии будут неполными, если они не изучат эту гнетущую, но неизбежную реальность.

⁴⁶ Там же, 4.

⁴⁷ Там же., iii и 5; курсив мой.

⁴⁸ Chanterelle Sung, "Torturing the Ticking Bomb Terrorist: An Analysis of Judicially Sanctioned Torture in the Context of Terrorism." Доступно на www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/journals/bctwj23_1/05_txt.htm, вход 1 июня 2004 г.

Заключительные выводы

Остается только наблюдать каким образом страны ПРМ и другие демократии будут действовать при угрозе нападения с использованием ОМП/Е на их силы, развернутые за границей, или при угрозе нападения на их собственную территорию. Рано или поздно, многие из них столкнутся с теми же дилеммами, с которыми сталкиваются сейчас США в войне с терроризмом. Вероятно, будут еще и другие скандалы. Действительно, военных из Польши и других стран коалиции уже обвинили в жестоком обращении с заключенными в Ираке.⁴⁹ Для всех стран ПРМ главной задачей будет сначала проанализировать войну с терроризмом, затем обсудить этику их собственного обращения с задержанными и, наконец, скоординировать свои стратегии с другими дружескими странами.

Случай «Абу-Грейба» выразительно показывает мощь Интернета и других электронных средств массовой информации. Сейчас для демократических правительств, как никогда, трудно проводить тщательные расследования по обвинениям в жестоком обращении и скрывать компрометирующую информацию.

Долгосрочные последствия скандала в «Абу Грейбе» будут зависеть, хотя бы частично, от того, насколько справедливо и открыто правительство США будет действовать в отношении виновных. Подозрения в «сокрытии» будут дискредитировать американскую систему правосудия и могут ослабить глобальную поддержку войны с терроризмом. Наоборот, беспристрастное расследование и соответствующее наказание виновных продемонстрирует, что Соединенные Штаты не принимают «двойных стандартов» и обращаются с иракскими заключенными так же гуманно, как США ожидают, что другие страны будут обращаться с американскими заключенными – в той мере, в которой они воюют в соответствии с принципами Женевских конвенций.

Многие читатели этой статьи являются, вероятно, выпускниками курсов Центра им. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене, в Германии. Они, возможно, помнят известную поговорку полковника Ника Прэтта об ошибочности считать, что террорист, в глазах одной страны, является борцом за свободу – в глазах другой; скорее, «тот, кто террорист для одной демократии, является террористом и для другой».⁵⁰ По той же логике ответ Америки на то, что произошло в «Абу-Грейбе», должен показать миру, что этические методы допроса для одной демократии являются такими же и для другой.

⁴⁹ Польские власти отрицали, что их военные плохо обращались с иракскими заключенными, и утверждали, что обвинения нельзя считать серьезными. “Coalition partners accused of abuse; Prisoners alleged Poles mistreated them; Calif. Guard unit accused;” доступно на <http://msnbc.msn.com/id/5032107/>, вход 1 июня 2004 г.

⁵⁰ Полковник Морской пехоты США (в отставке) Ник Прэтт является директором Программы по изучению вопросов терроризма и безопасности в Европейском центре по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла.

Современные вызовы применению международного гуманитарного права

*Д-р Рей Мерфи **

Введение

Вопрос о том, как обращаться с военнопленными, далеко не нов. Даже Старый завет призывает к гуманному обращению с теми, кто попал в плен во время вооруженного конфликта.¹ В наше время эта проблема стала очень актуальной из-за событий в Ираке и Афганистане. Права заключенных/задержанных во время вооруженного конфликта регулируются Правом о вооруженных конфликтах (раньше употреблялся термин «законы войны») или вероятно более широко известно, международным гуманитарным правом. Все государства и вооруженные силы обязаны гарантировать соблюдение международного гуманитарного права. Это подразумевает обязанность распространять информацию в отношении принципов международного гуманитарного права и обучать им население, в особенности членов вооруженных сил. На этот раздел международного права всегда оказывалось давление во время вооруженного конфликта и нынешние конфликты в Ираке и Афганистане не являются исключением.

В древние времена понятия «военнопленные» не существовало. Пленников считали частью военной добычи и их часто убивали, обращали в рабство или держали у себя ради получения выкупа. Неудивительно, что традиционно военнопленные были среди наиболее уязвимых групп в вооруженном конфликте. Обращение с ними является вопросом, которому законы войны уделяют особое внимание. Их задержание является формой разрешенного интернирования и никого не удивит, что в законах, регулирующих вооруженные конфликты, записаны подробные правила для их защиты. В этой статье исследуются истоки законов войны и их отношение к международным законам о правах человека. При этом особое внимание уделяется защите, гарантированной военнопленным.

Серьезной задачей, стоящей перед теми, кто отвечает за выполнение норм гуманитарного права, является выработка правил, устанавливающих эти нормы, которые доступны и актуальны для тех, кому придется их соблюдать, т.е. воюющим солдатам. Язык международных инструментов гуманитарного права часто запутан и непонятен. Когда принципы, содержащиеся в этих инструментах, преподаются в классе факультативно, без особой заинтересованности и по принципу «поймете на практике», они начинают терять связь с реальностью. Бест описывает эту ситуацию следующим образом:

* Д-р Рей Мерфи является старшим преподавателем права в Ирландском центре прав человека Национального университета Ирландии, Галуэй.

¹ См. 2 Kings, 6:21–22.

Нельзя сказать, что нет книг в этой области. Международное право войны ... стало чем-то вроде бума в области права и породило полчища профессиональных экспертов. То, как эти эксперты пишут о нем и обсуждают его между собой, однако, часто не рассчитано напрямую на тех, кто по тем или иным причинам интересуется этой темой и иногда пишет и активно обсуждает ее, в полном осознании того, что кроме экспертов-правоведов, с которыми они, возможно, успешно контактируют, существует много других людей, для которых они недоступны.²

Что такое законы войны или международное гуманитарное право?

Международное гуманитарное право составляет один из самых старых разделов международного права. Две основных его части обозначены как Гаагское право и Женевское право. Гаагское право регулирует средства и методы ведения войны. Оно кодифицировано в основном в Правилах, касающихся законов и обычаев войны на суше (Гаагские правила), которые являются приложением к Гаагской конвенции IV от 1907 г. («Гаагская конвенция»). Эти правила регулируют действительное ведение боевых действий в вооруженном конфликте и относятся к выбору целей и оружия, разрешенного для применения против врага.

Женевское право кодифицировано преимущественно в четырех конвенциях, принятых в 1949 г. и известных под общим названием «Женевские конвенции о защите жертв войны».³ Их целью является защита определенных категорий людей, которые включают гражданских лиц, раненых и военнопленных. Существенные аспекты Гаагского права и Женевского права были объединены в общем договорном режиме в 1977 г. в Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям: один, касающийся защиты жертв в международных вооруженных конфликтах ('Протокол I'), и другой, касающийся защиты жертв в немеждународных вооруженных конфликтах ('Протокол II').⁴

Среди эквивалентных и взаимозаменяемых выражений – «законы войны», «право вооруженных конфликтов» и «международное гуманитарное право» – первое является самым ранним. Выражение «законы войны» восходит к временам, когда было обычным объявлять войну прежде, чем начинать вооруженное нападение на другое государство. В наши дни используется термин «вооружен-

² Geoffrey Best, *War and Law since 1945* (Oxford: Clarendon Press, 1994), 10. Пример более доступной для широкого читателя литературы – A.P.V. Rogers, *Law on the battle field*, 2nd ed. (Manchester: Manchester University Press, 2004) (1999).

³ Женевская конвенция 1949 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева I); Женевская конвенция 1949 г. об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Женева II); Женевская конвенция 1949 г. об обращении с военнопленными (Женева III); Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны (Женева IV).

⁴ Смотри *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1946* (Geneva: International Committee of the Red Cross, M. Nijhoff publishers, 1987).

ный конфликт» вместо термина «война», и так как военные предпочитают использовать термин «право вооруженных конфликтов», Международный Комитет Красного Креста (МККК) и другие комментаторы используют выражение «международное гуманитарное право», чтобы охватить широкий спектр международных договоров и принципов, применяемых к ситуации вооруженного конфликта. Фундаментальной целью международного гуманитарного права является установление границ для средств и методов ведения вооруженного конфликта и защита невоюющих лиц – раненых, больных или попавших в плен солдат и гражданских лиц.⁵

Международное гуманитарное право: история развития

Нормы, регулирующие поведение воюющих во время конфликта, имеют не только древнее происхождение, но и существовали в разных культурах на разных континентах.⁶ До конца девятнадцатого века обращение с военнопленными варьировалось в значительной степени в зависимости от характера конфликта, вовлеченных сторон и географического положения. Убийство пленников или обращение их в рабство часто были связаны с невозможностью отличить воюющих от невоюющих, и обязанность отличаться от гражданских лиц остается одним из основных правил, которых должны придерживаться воюющие, чтобы с ними обращались как с военнопленными.

Договор о дружбе между Пруссией и Соединенными Штатами от 1785 г. был одним из первых международных договоров, содержащих обязательство договаривающихся сторон обеспечить защиту военнопленным. Позднее, во время Гражданской войны в Америке, президент Линкольн принял так называемый Кодекс Либера.⁷ В нем содержались подробные правила, обеспечивающие, *помимо прочего*, защиту военнопленных.⁸ Что самое замечательное в этом кодексе, это то,

⁵ Смотри С. Greenwood, "The Relationship of *Ius ad Bellum* and *Ius in Bello*," *Review of International Studies* 9 (1983); Hans-Peter Gasser, *International Humanitarian Law - An Introduction*, перевод с немецкого S. Fitzgerald и S. Mutti (Haupt: Henri Dunant Centre, 1993); S. Nahlik, "A Brief Outline of International Humanitarian Law," *International Review of the Red Cross* (July-August 1984); и F. Kalshoven, *Constraints on the Waging of War* (Geneva: ICRC, 1987).

⁶ Там же Greenwood, "The Relationship of *Ius ad Bellum* and *Ius in Bello*"; Hans-Peter Gasser, *International Humanitarian Law - An Introduction*; Nahlik, "A Brief Outline of International Humanitarian Law"; Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*; and J. Simpson Study, *Law Applicable to Canadian Forces in Somalia 1992/93* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 1997), 13.

⁷ В 1861 г., Фрэнсис Либер, профессор политологии и юриспруденции Колумбийского университета в Нью-Йорке, подготовил методическое руководство, основывающееся на международном праве (Кодекс Либера), в котором регламентировались действия армии Союза во время Гражданской войны в Америке (1861-65 гг.). Смотри D. Schindler and J. Toman, *The Laws of Armed Conflict: A Collection of Conventions, Resolutions, and Other Documents*, 3rd ed. (Dordrecht: Nijhoff, 1988), 3.

⁸ The Lieber Code, Articles 49–59, в Schindler and Toman, *Laws of Armed Conflict*.

что он был введен односторонним образом во время затянувшейся ожесточенной гражданской войны, когда правительство Союза было полно решимости победить Конфедерацию и сделать так, чтобы ни одно иностранное правительство не признало бы ее законной. Несмотря на угрозу Союзу, Линкольну хватило силы предвидения, чтобы ввести всестороннюю систему гуманитарных правил, регулирующих ведение боевых действий. Даже сегодня положения международного гуманитарного права, применяемые во внутренних конфликтах, не настолько исчерпывающи, как те, которые применялись в то время армией Союза. Неудивительно, что кодекс оказал значительное влияние на последующие попытки европейских государств сформулировать подобные правила.

После отрывочного развития гуманитарного права в конце девятнадцатого – начале двадцатого века,⁹ опыт Второй мировой войны сделал недостатки правового регулирования этой области слишком очевидными. Это понимание привело к принятию в 1949 г. четырех Женевских конвенций о защите жертв войны.¹⁰ Принятие Конвенций, наряду с хорошо разработанным сводом законов Гаагского права, регулирующего ведение боевых действий вооруженными силами, означало, что традиционные межгосударственные войны – или «вооруженные конфликты», если использовать формулировки Конвенций, – уже, по крайней мере теоретически, были хорошо урегулированы.¹¹ В обиход вошло выражение «вооруженный конфликт», чтобы стало ясно, что Конвенции применимы после того, как начался конфликт между государствами с использованием вооружений, независимо от того, имело ли место формальное объявление войны или нет.¹²

Настоящая кодификация и утверждение международного гуманитарного права предпринимались в основном МККК в Женеве. Можно конечно считать, что ООН должна была сыграть более значительную роль в этом отношении, но система ООН была тщательно разработана так, чтобы сделать войну незаконной

⁹ В 1899 г. был подписан договор, который применял принципы договора от 1864 г. к раненым и потерпевшим кораблекрушение на море. В 1906 г. договор от 1864 г. был пересмотрен и в следующем году таким же образом были внесены поправки в договор от 1899 г. В 1926 г. была принята конвенция об обращении с военнопленными. См. Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, 9–10.

¹⁰ См. ссылку 2 выше.

¹¹ Ст. 2 общая для всех четырех Женевских конвенций от 1949 г.; см. *The Geneva Conventions of 12 August 1949 - Commentary: III Geneva Convention* (Geneva: ICRC, 1960), 20–23.

¹² См. С. Greenwood, “Scope of Application of Humanitarian Law,” 42–43. Следует отметить, что общая для всех конвенций Статья 3 перечисляет минимум положений, которые должны применяться в ситуациях немеждународных вооруженных конфликтов или при внутренних конфликтах.

и ненужной.¹³ Нигде в Уставе ООН не упоминается о понятии война. Так как ООН посчитала понятие классической «войны» лишним, для этой организации было бы слишком пессимистичным ввести регулирование чего-то, что объявлено вне закона. Неудивительно, что Комиссия ООН по международному праву (орган, состоящий из экспертов, назначаемых Генеральной Ассамблеей, на которых возлагается кодификация и поступательное развитие международного права), отклонила эту задачу, когда стал вопрос о кодификации гуманитарного права в 1949 г. Считалось, что если Комиссия в самом начале своей работы займется таким исследованием, то общественное мнение может истолковать такое действие как демонстрацию неуверенности в эффективности средств, находящихся в распоряжении ООН для поддержания мира.¹⁴ Таким образом, обязанность кодификации и усовершенствования принципов легла на МККК.

Так как большинство вооруженных конфликтов во времена «холодной войны» не походило на межгосударственные войны, предусмотренные традиционным гуманитарным правом, в юридических положениях, регулирующих вооруженные конфликты, остались очевидные пробелы.¹⁵ Принятие Конвенций ознаменовало разрыв с прошлым, выразившийся в том, что Статья 3, которая является общей для всех четырех конвенций, пыталась установить определенный минимум стандартов поведения «в случае вооруженного конфликта немеждународного характера», который достиг определенной (однако так и не определенной) степени интенсивности. Это было хотя и скромным, но радикальным изменением.¹⁶ К сожалению, остаются ограничения в его применении, так как государства часто отрицают, что внутренняя проблема достигла требуемого уровня, чтобы считаться «вооруженным конфликтом» (термин, который Статья 3 и не пытается определить), или что данный конфликт по каким-то другим причинам

¹³ T. Franck and F. Patel, "Agora: The Gulf Crisis in International and Foreign Relations Law: UN Police Action in Lieu of War: 'The Old Order Changeth'," *American Journal of International Law* 85, 63. См. также С. Greenwood, "The Concept of War in Modern International Law," *International and Comparative Law Quarterly* 36 (1987). Общую информацию по праву ООН и гуманитарному праву см. в С. Bourloyannis, "The Security Council of the United Nations and the Implementation of International Humanitarian Law," *Denver Journal of International Law and Policy* 20:2 (1992): 335–55; и G. Abi-Saab, "The United Nations and International Humanitarian Law - Conclusions," *Actes du Colloque International de l'Universite de Geneve* (1996).

¹⁴ S.D. Bailey, *Prohibitions and Restraints on War* (Oxford: Oxford University Press, 1972), 92.

¹⁵ Доклад Генерального Секретаря за 1999 г. о защите гражданских лиц при вооруженных конфликтах производит удручающее впечатление. См. UN Secretary-General's Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict, S/1999/957, 8 сентября 1999 г.

¹⁶ G. Aldrich, "The Laws of War on Land," *American Journal of International Law* 94 (2000): 42–59, на стр. 59.

не подпадает под действие Конвенций.¹⁷ В попытке разрешить эту и другие проблемы, в 1977 г. были приняты Дополнительные протоколы I и II.¹⁸

Протокол I применяется к международным вооруженным конфликтам и вводит то, что часто обозначалось как «войны национального освобождения», в определение международных конфликтов.¹⁹ Протокол II, с другой стороны, не применяется ко всем немеждународным вооруженным конфликтам, но только к тем, которые отвечают новому и притом сравнительно высокому порогу.²⁰ Несмотря на время и усилия, затраченные на составление проекта и ратификацию протоколов, результат был менее чем удовлетворительным, особенно с точки зрения классификации вооруженных конфликтов, для определения того, какой из протоколов можно применять, если вообще можно, в конкретном случае. Область применения Протокола II слишком узка, и это частично объясняет то, почему так много стран ратифицировало его.

Если исследовать в более широком плане картину развития гуманитарного права за последние два десятилетия становится очевидным, что в дополнение к своему вкладу в регулирование вооруженных действий с использованием специальных видов оружия, Протоколы от 1977 г. являются значимыми и в двух других аспектах. Во-первых, Протокол I представляет собой сплав Гаагского и Женевского права, что выражается в том, что он не только содержит положения, предназначенные для защиты гражданского населения и *hors de combat* («вышедших из строя», в результате ранения и т.п.),²¹ но также устанавливает и правила ведения боевых действий, основанные на принципе пропорциональности.²² Во-вторых, оба протокола представляют собой слияние в определенной степени гуманитарного права со своим младшим родственником, международным правом о защите прав человека. Это слияние проявляется в том, что протоколы содержат подробные и ясные гарантии прав человека, перенесенные в

¹⁷ См. G. Aldrich, "Human Rights in Armed Conflict: Conflicting Views," *ASIL Proc.* 67 (1973): 141–42; и R. Baxter, "Some Existing Problems of Humanitarian Law," в *The Concept of International Armed Conflict: Further Outlook*, Proceedings of the International Symposium on Humanitarian Law (Brussels, 1974).

¹⁸ См. *Commentary on the Additional Protocols*, 33 и 1319.

¹⁹ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), Ст. 1(4). Этот протокол спас захваченных в плен партизан, которые отвечали определенным условиям, от суда и возможной казни за действия, совершенные в ходе национально-освободительной войны, предоставив им статус военнопленных. См. C. Greenwood, "Terrorism and Protocol I," *Israel Yearbook of Human Rights* 19 (1989).

²⁰ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II), Ст. 1(1). См. B. De Schutter and C. Van De Wyngaert, "Coping with Non-International Armed Conflicts: The Borderline Between National and International Law," *Georgia Journal of International & Comparative Law* 13 (1983): 285.

²¹ См. к примеру, статьи 52–56.

²² См. в особенности статьи 57–58.

некоторых случаях напрямую из Международного соглашения о гражданских и политических правах.²³ В результате Дополнительные протоколы размыли границу между тем, что традиционно считалось международным гуманитарным правом, которое подчеркивало общие права, определенные в соответствии со статусом конкретных участников или других групп, вовлеченных в вооруженный конфликт, и более индивидуально ориентированными правами, которые составляют ядро международного права по защите прав человека.

Права человека и гуманитарное право

Права человека и гуманитарное право имеют разные исторические и доктринальные корни.²⁴ Раньше теоретики допускали, что тот или иной режим применялся в определенной конфликтной ситуации, в зависимости от категоризации.²⁵ Однако Мерон указал на опасный пробел, который может появиться, когда отрицается и если отрицается применимость обеих режимов.²⁶ Хотя гуманитарное право изначально было предназначено для регулирования ситуаций вооруженных конфликтов между государствами, оно становится все более важным в регулировании внутренних вооруженных конфликтов.²⁷ Права человека, с другой стороны, происходили от внутригосударственных отношений между управляющими и управляемыми и были предназначены защищать вторых от первых, независимо от национальности.²⁸ Но гуманитарное право тоже занимается защитой основных прав человека во время вооруженного конфликта и в других ситуа-

²³ К примеру, гарантии честного судебного разбирательства в Протоколе 1, Ст. 75 и в Протоколе II, Ст. 6 однозначно основаны на гарантиях, содержащихся в Ст. 14 МКГПП, хотя и не идентичны им. В отношении дискуссий по этому пункту смотри S. Stavros, "The Right to a Fair Trial in Emergency Situations," *International and Comparative Law Quarterly* 41 (1992): 343.

²⁴ Смотри Т. Meron, "The protection of the human person under human rights and humanitarian law," *UN Bulletin of Human Rights* 91/1 (1992): 33–45. Смотри также L. Doswald-Beck and S. Vite, "International Humanitarian Law and Human Rights Law," *International Review of the Red Cross* 293 (1993); и *Minimum Humanitarian Standards, Report of the Secretary-General*, Doc. E/CN.4/1998/8, 5 January 1998.

²⁵ Смотри Т. Meron, "On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument," *American Journal of International Law* 77:3 (1983): 580–606, на стр. 602.

²⁶ Там же. Смотри также Т. Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection* (Cambridge: Grotius, 1987), 3–49; Т. Meron and A. Rosas, "A Declaration of Minimum Humanitarian Standards," *American Journal of International Law* 85 (1991): 375–81; и Commission on Human Rights, "Minimum humanitarian standards – Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities," UN Doc. E/CN.4/1998/87, 5 January 1998.

²⁷ Смотри также С. Greenwood, "Scope of Application of Humanitarian Law," 39–49; и D. Schindler, "The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols," *Recueil des cours* 163 (Hague Academy, 1979): 153–56.

²⁸ Т. Meron, *Human Rights in Internal Strife*, 29.

циях, в которых имеет место насилие. Гуманитарное право имеет обязательную силу не только для вооруженных групп, действующих от имени государства – другие вооруженные группы (и лица, входящие в них) тоже подчиняются его положениям.²⁹ Применение таких принципов в немеждународных вооруженных конфликтах не связано с законностью вооруженных групп.³⁰ МККК отстаивает позицию, что принципы гуманитарного права, признанные как часть обычного международного права, являются обязательными для всех государств и всех вооруженных сил, присутствующих в вооруженном конфликте.³¹ В последние годы различные резолюции Совета Безопасности звали ко «всем сторонам в конфликте» соблюдать международное гуманитарное право.³²

Международный суд в своем *Консультативном заключении о ядерном оружии* рассмотрел отношения между международным гуманитарным правом и правами человека.³³ Суд подтвердил, что это два разных раздела права и что право о защите прав человека продолжает применяться во время войны, за исключением случаев, когда сторона в конфликте законным образом ограничила эти права. Следствием этого является то, что международное гуманитарное право должно использоваться для трактовки положений права о защите прав человека и, наоборот, в контексте вооруженных действий право о защите прав че-

²⁹ Смотри “Armed conflicts linked to the disintegration of State structures,” *Preparatory document for the first periodical meeting on international humanitarian law*, 19-23 January 1998 (Geneva: ICRC, 1998), 8. См. также С. Greenwood, “International Humanitarian Law and United Nations Military Operations,” *Yearbook of International Humanitarian Law* 1 (Dordrecht: Kluwer, 1998), 3–34, особенно 7–9.

³⁰ Это является определением соответствующего правового предписания в данном контексте. Смотри Н. McCoubrey and N. White, *International Organizations and Civil Wars* (Aldershot: Dartmouth, 1995), 67.

³¹ D. Shagra and R. Zacklin, “The Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations: Conceptual, Legal, and Practical Issues,” в Palwankar, ed., *Symposium on Humanitarian Action and Peace Support Operations – Report* (Geneva: ICRC, 1994), 39 at 40. *Symposium*, 40. Смотри также F. Kalshoven, “The Undertaking to Respect and Ensure Respect in all Circumstances: From Tiny Seed to Ripening Fruit,” *Yearbook of International Humanitarian Law* 2 (Dordrecht: Kluwer, 1999), 3–66, особенно 38 и далее; и ICRC Resolution XXXVII of the 20th International Red Cross Conference, Vienna, 1965, в Schindler and Toman, *The Laws of Armed Conflicts*, 259.

³² К примеру смотри Resolution 814, 26 March 1993, para. 13 (Somalia); и Resolution 788, 19 November 1992, para. 5 (Liberia).

³³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 226 (1996). См. вообще L. Boisson de Chazournes and P. Sands, ред., *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) и несколько статей в *International Review of the Red Cross* 316 (1997), особенно С. Greenwood, “The Advisory Opinion on nuclear weapons and the contribution of the International Court of Justice to international humanitarian law,” 65–75.

ловека не может трактоваться отличным образом от гуманитарного права.³⁴ Таким образом, существует значительное совпадение и сходимости гуманитарного права и прав человека, и строгое разделение не всегда благоприятно для обеспечения максимальной защиты жертв вооруженных конфликтов.

Военнопленные и Женевские конвенции

В общей Статье 2 Конвенций указывается, что Конвенции применимы «ко всем случаям объявленной войны или других вооруженных конфликтов, которые могут возникнуть между одной или более из Высоких договаривающихся сторон».³⁵ Такая формулировка была предназначена для охвата максимально широкого диапазона вооруженных конфликтов.

Третья Женевская конвенция от 1949 г. регулирует обращение с военнопленными. Она применима к ситуациям международных вооруженных конфликтов, таких как тот, что имел место в Афганистане с начала военных операций Соединенных Штатов против «Талибана» и организации «Аль-Каида», или в Ираке после начала военных действий коалиционными силами. Во время Второй мировой войны обращение с солдатами союзников, захваченными в плен японцами, было ужасающим, и таким же было обращение с русскими, попавшими в плен к немецким силам на Восточном фронте. Эти и другие подобные жестокости привели к принятию в 1949 г. Третьей Женевской конвенции, касающейся обращения с военнопленными.

Третья Женевская конвенция содержит 143 статьи и несколько приложений. Она пытается дать правила, которые охватывали бы все грани режима военнопленных и все ситуации и нестандартные случаи, которые имели место во время Второй мировой войны. Тогда как ее положения являются существенными для гарантирования соответствующего обращения и безопасности таких пленных, некоторые административные меры в Третьей конвенции можно было бы отменить без серьезного ущерба для жизни и благополучия военнопленных.³⁶ Однако другие положения являются абсолютно необходимыми, но, в первую очередь, фундаментальным является вопрос, как определяются условия для присвоения статуса военнопленного.

Ключом к этой Конвенции является Статья 4, поскольку она определяет, кто может получить статус военнопленного. Это положение лежит в основе противоречия относительно статуса захваченных в плен боевиков «Талибана» или «Аль-Каиды», которые на нынешний момент содержатся Соединенными Штатами в лагере для военнопленных в заливе Гуантанамо. Статья 4 всесторонне обсуждалась на дипломатической конференции, которая привела к принятию

³⁴ L. Doswald-Beck, "International humanitarian law and the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons," *International Review of the Red Cross* 316 (1997): 35–55, особенно 45.

³⁵ См. *Смотри Commentary, III Geneva Convention*, 22–23. И США и Афганистан являются сторонами Женевских конвенций.

³⁶ К примеру, статьи 70, 71, 76 и 77, касающиеся корреспонденции.

Женевских конвенций. Было решено сделать текст ясным и доступным для понимания, чтобы избежать проблем, которые возникли с бойцами сопротивления во время Второй мировой войны, и чтобы не оставалось никаких сомнений относительно категорий воюющих, охватываемых Третьей конвенцией.

Категории воюющих, которые имели право получить статус военнопленного, были расширены в Дополнительном протоколе I к Женевским конвенциям от 1977 г. Он дополнил Третью конвенцию, главным образом, детальной разработкой того, кто имеет право (а кто – нет) на статус воюющего и военнопленного, и обеспечением дальнейших фундаментальных гарантий в соответствии со Статьей 75, которая устанавливает несколько минимальных правил защиты в пользу тех, кто оказался во власти одной из сторон вооруженного конфликта.³⁷ Статья повторяет общее правило, что хотя воюющие и обязаны считаться с международным гуманитарным правом, нарушения этих законов не может лишить воюющих их статуса воюющих или их права быть военнопленными.

Это было положением, которое Соединенные Штаты в наибольшей степени хотели включить в Дополнительный протокол, благодаря своему опыту в Корее и Вьетнаме, где военнослужащие США, захваченные в плен врагом, были лишены статуса военнопленных на основании того, что они совершали военные преступления.³⁸ Согласно Третьей Женевской конвенции и Дополнительному протоколу, военнопленные могут быть привлечены к ответственности компетентным уголовным судом или трибуналом. Однако это не может являться причиной отказа им в статусе военнопленного. В действительности конвенции специально предназначены защищать пленников и задержанных от плохого обращения как раз в таких обстоятельствах. Хотя Соединенные Штаты не ратифицировали Дополнительный протокол I, многие его положения считаются частью обычного международного права и потому обязательны для всех стран.

Военнопленные: права и обязанности согласно Женевским конвенциям

Публикация министерства обороны США от 1980 г. – *Военнопленные: права и обязанности согласно Женевским конвенциям*, – предназначенная для использования военным персоналом, ссылается на ведущую роль, которую играли США в развитии и расширении прав и обязанностей военнопленных и тех, кто их захватил в плен.³⁹ Страх плохого обращения является основным сдерживающим мотивом, чтобы не сдаваться в плен. Более того, зверства озлобляют и укрепляют волю врага, поощряя дальнейшее сопротивление. Публикация вызывает к собст-

³⁷ Смотри *Commentary on Additional Protocols*, 861.

³⁸ Смотри G. Aldrich, “Prospects for the United States Ratification of Additional Protocol 1 to the 1949 Geneva Convention,” *American Journal of International Law* 85 (1991): 1–12, на стр. 8.

³⁹ *Prisoners of War: Rights and Obligations under the Geneva Convention* (DoD GEN-35A) (Washington: Department of Defense, 1 March 1980).

венному интересу военного персонала, учитывая возможность, что они тоже могут оказаться военнопленными, которым будет нужно гуманное обращение.

Однако наиболее детально разъясняется параграф «Враг в ваших руках». Он гласит, что Соединенные Штаты требуют, чтобы их вооруженные силы подчинялись Женевским конвенциям, и это должно было быть их курсом действий, даже когда враг очевидным образом нарушает Женевские конвенции и отказывается захваченным американцам в статусе военнопленных. Даже в таких обстоятельствах, гласит публикация, Соединенные Штаты считают предпочтительным применять Женевские конвенции, чем опуститься до уровня противника. Публикация призывает персонал вооруженных сил США «обращаться с каждым захваченным в плен гуманно и в соответствии с Конвенциями».⁴⁰ Далее, в рубрике «Как применять конвенцию», документ признает, что полное соблюдение Третьей конвенции не всегда легко, особенно в пылу схватки. Независимо от этого, Соединенные Штаты ожидают, что весь персонал вооруженных сил будет считаться с конвенциями, так как речь идет о национальной репутации и благополучии солдат.

Это заявление было сделано министром обороны Соединенных Штатов около двадцати лет назад. Можно только догадываться, что будет делать с этими инструкциями нынешний министр обороны Дональд Рамсфелд. Согласно общей статье 1 Третьей конвенции Соединенные Штаты согласились «соблюдать и обеспечивать соблюдение Конвенции при всех обстоятельствах».⁴¹

Приверженность Женевским конвенциям не препятствует предъявлению обвинений задержанным лицам в совершении военных или других серьезных преступлений, если налицо достаточно доказательств. Конвенции не требуют помещения задержанных в роскошные камеры или игнорирования угрозы безопасности, которую эти заключенные могут представлять, даже находясь в плену. Конвенции просто требуют соблюдения основных прав человека, которые большинство стран в результате горького опыта прошлых конфликтов признали соответствующими положению пленного. Однако Статья 5 Конвенции в одном отношении абсолютно однозначна: военнопленным обеспечивается защита по конвенции до тех пор, пока их статус не будет определен «компетентным трибуналом».⁴² Только такой трибунал страны, которая захватила пленных (задерживающей силы), может определить имеет ли право задержанное лицо пользоваться статусом военнопленного или нет. В документе министерства обороны США подчеркивается, что с каждым, кто попал в плен или был задержан во

⁴⁰ Там же.

⁴¹ *Commentary, III Geneva Convention*, 17–18.

⁴² Там же, 73–78. В Канаде, к примеру, министр национальной обороны в исполнение части 8 Акта Женевских конвенций в 1991 г. принял специальные правила, касающиеся предоставления статуса военнопленного лицам, задержанным Канадскими вооруженными силами. Часть 4 правил оговаривает, что компетентный трибунал будет состоять из одного отделения юридической службы Канадских вооруженных сил.

время вооруженного конфликта, следует обращаться так, как того требует Третья конвенция, пока соответствующий трибунал не рассмотрит его случай.⁴³

Право на гуманное обращение

Запрещается обращаться с заключенными негуманным или бесчестным образом.⁴⁴ Хотя не существует определения негуманного обращения, оно является основной темой в Женевских конвенциях.⁴⁵ Далее, те элементы, которые считаются принципиальными для гуманного обращения, перечислены в статье 13, а их дальнейшее развитие можно найти в международных инструментах, обеспечивающих защиту прав человека. Заключенные должны находиться под постоянной защитой задерживающей силы, а дискриминация или репрессалии категорически запрещены.⁴⁶

Вопрос о том, являются ли меры, предпринятые для транспортировки задержанных, проявлением негуманного или бесчестного обращения, заслуживает отдельного изучения, но соответствующие статьи Конвенции применимы только к военнопленным. «Международная амнистия» отметила, что «лишение заключенных общения, интеллектуальный голод, использование лишних средств изолирования и унижение людей такими способами, как сбривание волос», являются классическими методами, используемыми для того, чтобы сломить силу духа лиц еще до проведения допроса.⁴⁷ Даже если компетентный трибунал признает, что задержанных нельзя считать военнопленными в соответствии с Третьей конвенцией, задержанные имеют право на защиту, которая предоставляется Четвертой конвенцией, касающейся защиты гражданских лиц.⁴⁸ Более того, ко всем категориям заключенных применяются положения международного права о защите прав человека.⁴⁹

⁴³ *Prisoners of War: Rights and Obligations*, 4.

⁴⁴ Статьи 13 и 14, Третья Женевская конвенция. Об обращении с военнопленными во время Ирано-Иракской войны смотри *Memorandum from the ICRC to the States Party to the Geneva Conventions of August 12, 1949, concerning the conflict between Islamic Republic of Iran and the Republic of Iraq* (Geneva, 7 May 1983); и second Memorandum of 10 February 1984. О правах заключенных в целом смотри N. Rodley, *The Treatment of Prisoners Under International Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1999), 277–308.

⁴⁵ Статья 12, Первая и Вторая конвенции; и статья 27, Четвертая конвенция. Термин взят из Гаагских правил и двух Женевских конвенций от 1929 г.

⁴⁶ Статьи 13 и 16, Третья Женевская конвенция.

⁴⁷ Amnesty International, Press Statement, 22 January 2002.

⁴⁸ См. *Prosecutor v. Delalic and Others*, Case No. IT-96-21-A, Trial Chamber, 16 November 1998, paras. 236–277. Это подтверждает точку зрения, что нет никакого промежуточного статуса. Никто, находящийся в руках противника, не может остаться вне зоны действия закона, но должен подпадать под действие одной из конвенций (пункт 271).

⁴⁹ Соответствующие положения включают Международное соглашение о гражданских и политических правах, Статья 75 Дополнительного протокола I; а также Конвенцию против пыток и других жестоких, негуманных и унижительных видов наказания (которую США ратифицировали).

Существует требование предоставления военнопленным условий жизни, которые сравнимы с условиями жизни вооруженных сил задерживающей стороны, расположенных в той же зоне.⁵⁰ Такого явно нет в Гуантанамо, и это должно было бы поставить США перед очевидными практическими дилеммами и проблемами с безопасностью. Тем не менее, требуется минимальный приемлемый стандарт условий жизни.⁵¹ Что интересно, фотографии заключенных, которые вызвали такой шум в Европе и заставили говорить о проблеме пленных, возможно, являются нарушением запрета делать задержанных объектом любопытства.⁵²

Право на допрос военнопленных

Общим заблуждением является то, что единственная информация, которую можно получить от военнопленного, – это его серийный номер, дата рождения, звание и имя. В действительности, это является единственной информацией, которую пленный обязан сообщить задерживающей силе согласно Третьей конвенции, но нет никаких положений, запрещающих допрос заключенных с целью получения дополнительной информации.⁵³ В таких обстоятельствах допустимо стимулирование пленного к даче информации или добывание информации обманным путем. Любая форма пыток, физических или психологических, запрещена, и общая обязанность обращаться с пленными гуманно продолжает действовать на все время задержания или интернирования. Эти положения отражают практическое применение Конвенции в вооруженных конфликтах, и пленные часто являются источниками ценной информации о моральном духе и расположении войск врага. К примеру, иракские военнопленные во время Войны в Персидском заливе были полезным источником информации. Следовательно, необходимость допрашивать задержанных не является причиной непредоставления им статуса военнопленных.

Освобождение и репатриация

Поскольку задержание военнопленных является формой разрешенного интернирования, Третья конвенция уделяет специальное внимание вопросу о том, что происходит с пленными после окончания военных действий. Статья 118 предполагает, что все военнопленные будут освобождены и репатрированы без промедления сразу же после прекращения активных военных действий. Несколько

⁵⁰ Статья 25, Третья конвенция. См. также *United States of America, Plaintiff v. Manuel Antonio Noriega, Defendant*, United States Court for Southern District of Florida. Opinion by William M. Noveler, 8 December 1992 (808 F. Supp. 791, 1992).

⁵¹ Этот принцип ассимиляции можно найти в ряде статей Конвенции. См. *Commentary, III Geneva Convention*, 192 and *passim*.

⁵² Статья 13, Третья конвенция.

⁵³ См. статью 17, Третья Женевская конвенция; и Н. Levie, *Prisoners of War in International Armed Conflict* (Newport: U.S. Naval War College, 1978), 108. О правах заключенных в целом см. N. Rodley, *Treatment of Prisoners Under International Law*, 46–106.

удивительно то, что нет никаких четких комментариев относительно прямой репатриации годных к службе военнопленных пока продолжаются военные действия. Независимо от этого, во время Вьетнамской войны американских военно-служащих освобождали, вверяя их «антивоенным группам» в Соединенных Штатах, а во время конфликта на Фолклендских/Мальвинских островах имел место ряд случаев репатриации до окончания боевых действий. Статья 117 гласит, что никакое репатрированное лицо не может быть привлечено к активной военной службе и, похоже, это правило соблюдалось обеими сторонами в Фолклендском конфликте.⁵⁴

В некоторых из последних конфликтов поднимался вопрос о недобровольной репатриации. После Корейской, Вьетнамской, Ирано-Иракской и Второй войны в Персидском заливе некоторые пленные отказались от репатриации. Некоторые пленные стояли перед весьма реальной перспективой предстать перед судом по возвращении домой. Это случилось со многими украинскими военнопленными, которые воевали вместе с немецкой армией и были репатрированы после окончания Второй мировой войны. В таких ситуациях важную роль играет МККК, который следит за тем, чтобы задерживающая сила не навязывала репатриацию заключенным, которые ее не желают, или за тем, чтобы задерживающая сторона не пренебрегала своими обязанностями согласно конвенции под предлогом, что пленные не желают репатриации. Этот вопрос должен решаться на индивидуальной основе независимым органом, таким как МККК. Официальная позиция США состоит в том, что военнопленные имеют право решать, хотят ли они репатриации, и что каждый задержанный должен согласиться на возвращение, а не быть заставленным вернуться.⁵⁵

Важным в контексте кампании в Афганистане и военных действий в Ираке является вопрос когда можно считать военные действия закончившимися, таким образом вводя общую обязанность освобождения военнопленных. Выражение «без промедления» в первом пункте Статьи 118 указывает на то, что обязанность освободить пленных возникает непосредственно после прекращения действительных боевых действий и не зависит от соответствующего поведения противника. Президент Буш объявил войну терроризму и предупредил американскую общественность, что это будет продолжительной кампанией. Конвенция не дает никаких руководящих указаний в отношении определения того, что военные действия действительно завершились. Одна из формул, пользующаяся предпочтением, это когда ни одна из сторон не ожидает возобновления сражений.⁵⁶ Нет никакого требования о формальном перемирии или мирном договоре; важно действительное или *de facto* прекращение сражений при усло-

⁵⁴ H. McCoubrey, *International Humanitarian Law: The Regulation of Armed Conflicts* (Aldershot: Dartmouth, 1990), 107–9.

⁵⁵ U.S. Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War – Final Report to Congress*, Appendix 0-20, April 1992.

⁵⁶ G. Schwarzenberger, *International Law* (London: Stevens, 1968), 723; and *A Manual of International Law*, 5th ed. (London: Stevens, 1967), 215–6.

вии, что их возобновление в течение достаточно продолжительного периода маловероятно. Это означает, что воюющие стороны субъективно оценивают намерения противника, но, хотя возобновление боевых действий в будущем нельзя полностью исключить, только тот факт, что они *могут* быть возобновлены, недостаточен для отказа или промедления репатриации. Ввиду идеологического измерения текущего конфликта, вопрос о прекращении боевых действий будет особенно проблематичным. Однако с установлением нового правительства в Кабуле и окончанием бомбардировок и обычных военных операций Соединенных Штатов и их союзников, будет трудно считать, что активные военные действия против Талибана не закончились. Подобным образом, формирование временного иракского правительства и принятие резолюции 1546 (2004) изменило ситуацию в Ираке.⁵⁷ Однако уровень насилия в Ираке дает основания считать, что вооруженный конфликт продолжается.

Обязанность репатриировать пленных не препятствует задержанию после прекращения активных боевых действий тех военнопленных, которым предъявлено обвинение в совершении уголовных преступлений, в том числе и военных преступлений и преступлений против человечности.⁵⁸ Это положение касается конкретных лиц, которым было предъявлено обвинение и не оправдывает отказ в праве на репатриацию на основании предположения, что некоторые из пленных могут быть участниками военных преступлений. Военнопленных нельзя задерживать только на основании подозрения в надежде или ожидании, что в будущем могут быть обнаружены доказательства, которые позволили бы начать судебное расследование. Если Соединенные Штаты располагают доказательствами против кого бы то ни было из задержанных на Кубе, тогда они могут начать судебное расследование, держа их в заключении на основе предполагаемых преступлений. Тем временем, таких заключенных можно не репатриировать после окончания военных действий.⁵⁹

Заключение

Всем государствам и вооруженным силам присущ элемент собственного интереса в обеспечении правильного обращения с военнопленными. Даже военнослужащие Ирландских сил обороны испытали на себе плохое обращение, будучи в плену в бывшем Конго, а другие были захвачены в плен и зверски убиты в Южном Ливане. В конце Первой войны в Персидском заливе Соединенные Штаты провозгласили, что обращение с военнопленными противника, находящимися на попечении США, является образцом выполнения Третьей конвенции за всю историю конфликтов. Это было достойным вкладом вооруженных сил Соединенных Штатов и коалиции. В докладе министерства обороны был

⁵⁷ Принята 8 июня 2004 г.

⁵⁸ Статья 119, пункт 5, Третья конвенция. Статья 82 гласит, что статус военнопленного не защищает задержанных от предъявления обвинений в уголовных преступлениях, которые применимы к солдатам задерживающей силы.

⁵⁹ Статьи 115 и 119. Смотри *Commentary: Third Convention*, 534–37 и 553–57.

сделан вывод, что меры по выполнению конвенций не оказали существенного влияния на планирование и проведение военных операций. В действительности, поощрение иракского военного персонала сдаваться в плен, может быть, даже ускорило и облегчило успешное завершение операций.⁶⁰

Тогда как можно считать, что принципы и основные положения международного гуманитарного права представляют собой фундаментальные ценности, нашедшие общее признание, усилия, осуществляемые в мирное время по их реализации на национальном уровне недостаточны.⁶¹ Действительно, часто в программах военного обучения эти вопросы находятся где-то на периферии.⁶² Поэтому эти положения не знают и не понимают в должной степени те, кому их придется применять, точнее служащие вооруженных сил.

Чтобы рассчитывать на должное обращение в соответствии с гуманитарными принципами во время вооруженного конфликта, все стороны должны продемонстрировать готовность соблюдать эти принципы. Взаимность, если она даже и не является юридическим требованием, является практической необходимостью. Первостепенным соображением при разработке принципов гуманитарного права был собственный интерес наиболее защищенной группы лиц – воюющих. Приверженность принципам международного гуманитарного права не является угрозой безопасности или национальным интересам Соединенных Штатов. Задерживающая сторона может допрашивать и расследовать дела военнопленных, не нарушая Третью конвенцию. 26 января 2002 г. государственный секретарь США нарушил суверенитет и призвал администрацию Буша применить Женевские конвенции ко всем заключенным. Позднее администрация согласилась с этим, но не предоставила статус военнопленным всем задержанным.⁶³ Однако Женевские конвенции рассчитаны не на чье-то благоволение. Они признают две основные категории лиц в контексте вооруженного конфликта: гражданских лиц и воюющих. Они также устанавливают правило, что определение статуса по Конвенции захваченных в плен не является задачей вооруженных сил – это должен сделать «компетентный трибунал». В частности, это не может делать единолично министр обороны.

Есть определенный резон в упрощенном рассуждении, что если «террористы» играют не по правилам, то зачем тогда США или другим силам придерживаться этих правил. Ответ прямолинеен: вы подчиняетесь принципам потому, что они являются законом, и потому, что это правильно. Более того, два зла не равняются

⁶⁰ *Conduct of the Persian Gulf War – Final Report to Congress*, L-17.

⁶¹ Louis Geiger, “Armed forces and respect for international humanitarian law: Major issues,” *Symposium on Humanitarian Action and Peacekeeping Operations Report* (Geneva: ICRC 1994), 60.

⁶² Смотри David Lloyd-Roberts, “Training the armed forces to respect international humanitarian law: The perspective of the ICRC Delegate to the Armed and Security Forces of South Asia,” *International Review of the Red Cross* 319 (1997): 433; и Yves Sandoz, “Respect for the Law of Armed Conflict: The ICRC’s Observations and Experiences,” Международный семинар «Международное гуманитарное право в новой стратегической обстановке: обучение вооруженных сил», Стокгольм, 17-18 июня 1996 г.

⁶³ *The Irish Times*, 8 февраля 2002 г.

одному добру. Наверняка американским солдатам когда-нибудь в будущем будет нужна защита, предоставляемая международным гуманитарным правом. Если США решат игнорировать закон, можно ожидать, что их враги сделают то же самое. Это только усилит беззаконие, царящее в таких странах как Ирак или Афганистан. Со времен принятия Кодекса Либера, США сделали больше, чем многие другие страны, в деле обеспечения соблюдения гуманитарных принципов во время вооруженных конфликтов. В долгосрочном плане США потеряют больше всех, если не будут поддерживать в этом отношении самый высокий стандарт.

Гуманитарное право содержит фундаментальные принципы гуманности и применяется к тем, кто принимает участие в вооруженном конфликте. Гуманитарное право надо соблюдать при всех обстоятельствах, независимо от существования или характера вооруженного конфликта. После сотни лет законодательства, основная цель должна состоять не в создании нового закона, а в обеспечении соблюдения и эффективного применения уже существующих законов.⁶⁴ Ответственностью всех государств и сторон в вооруженных конфликтах является обеспечение того, что весь личный состав будет систематически обучаться вопросам гуманитарного права и что будут внедрены эффективно действующие процедуры реагирования в случае нарушения его положений.

⁶⁴ Christopher Greenwood, *International Humanitarian Law and the Laws of War*, Preliminary Report for the Centennial Commemoration of the First Hague Peace Conference 1899 (May 1999), 3 (para. 1.6), цит. Sir Franklin Berman.

Энергетические ресурсы Каспийского региона и значение Турции для энергетической безопасности Европы

*Гурбан Алекперов **

Стратегическое положение Турции как страны, находящейся между Востоком и Западом и являющейся их новым соединительным звеном, стало одним из наиболее значимых факторов, отмечаемых обширной научной литературой, посвященной намерению страны присоединиться к Европейскому Союзу. В этом контексте, конечно, подчеркивается и стратегическое значение Турции для Запада – статус страны как «крепости Запада» на Ближнем Востоке, регионе, сотрясаемом постоянными беспорядками. Понятие «безопасность» содержит не только военные и экономические компоненты, но и во все большей степени включает надежность поставки важных энергетических ресурсов. В данной работе рассматривается последний аспект безопасности.

Энергетические ресурсы Каспийского региона и их значение для Европы

С распадом Советского Союза девять бывших республик СССР в Каспийском регионе – Россия, Армения, Азербайджан, Грузия, Туркменистан, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан – получили независимость, права и обязанности суверенных государств. Большинство стран этого региона, включая Иран, который тоже входит в число государств, границы которых проходят по Каспийскому морю, обладают богатыми запасами нефти и газа. Поскольку в последние годы запасы этих ресурсов стали объектом политической полемики и так называемой «нефтяной дипломатии» в соответствующих странах, в лучшем случае можно говорить только об относительных числах. Согласно различным оценкам, доказанные запасы нефти в регионе исчисляются где-то между двумя и семью миллиардами тонн. Эти оценки дают основание сделать вывод, что в Каспийском регионе находится от пяти до десяти процентов мировых запасов нефти. Для сравнения надо упомянуть, что одна только Саудовская Аравия располагает более чем двадцатью пятью процентами всех доказанных запасов нефти на планете. Что касается запасов газа, то в Каспийском регионе находится лишь от трех до пяти процентов мировых запасов. В конечном итоге, о Каспийском регионе нельзя говорить как о новом или другом Персидском заливе, даже если некоторые авторы и желали бы видеть свои родные страны новым Кувейтом или Оманом.

* Гурбан Алекперов, гражданин Азербайджана, в настоящее время завершает написание диссертации на соискание научной степени доктора философии в Университете города Бохум, Германия. Он недавний выпускник курса «Лидеры 21-ого века» Европейского центра по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла.

Основываясь на этих оценках можно заметить, что энергетические ресурсы Каспийского региона сопоставимы с ресурсами Северного моря. Может быть, имеется лишь одно небольшое отличие: энергетические ресурсы Северного моря, являющиеся основными запасами Европейского Союза, освоены в гораздо большей степени. Что касается Каспийского региона, то вероятно существует до 28 млрд. тонн запасов нефти, а также огромные запасы природного газа (кроме уже доказанных запасов), ожидающих разработки и эксплуатации.

Сравнение с Северным морем не случайно. Благодаря этим резервам, зависимость европейского рынка от поставок из региона Персидского залива и из России значительно уменьшилась в 1980-х и до конца 1990-х г.г. Однако тот факт, что существует асимметрия между имеющимися в наличии ресурсами и большими объемами производства является для Европы проблемой, решение которой следует найти в следующем десятилетии. Это нужно для того, чтобы избежать зависимости от единственного поставщика. Более того, расчеты относительно энергетической политики должны учитывать растущий спрос со стороны Юго-Восточной Азии. Этот регион с его динамичным экономическим развитием вероятно превратится в главного импортера энергетических ресурсов из региона Персидского залива.

В таком случае значение Каспийского региона для Европы возрастет. Даже если Европейский Союз с его пятнадцатью государствами-членами может обходиться сегодня, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе, без использования ресурсов Каспийского региона, ситуация драматически изменится после принятия новых тринадцати членов. Большинство новых членов ЕС характеризует высокая степень односторонней зависимости от поставок энергии из России. Этот факт – как и другие факторы, такие как возможность политической нестабильности в Каспийском регионе, – уже был отмечен комиссией ЕС в середине 1990-х г.г. Комиссия ЕС, настаивая на более активной политике ЕС в отношении Каспийского региона, подытожила свой подход к региону следующим образом:

- поддержка независимости и территориальной целостности новообразованных стран в регионе;
- утверждение демократических институтов и прав человека как основы мира и безопасности;
- уменьшение количества конфликтов путем проведения политических и экономических реформ, которые подчеркивают значение Европейского Союза как честного донора и партнера для инвестиций и торговли;
- поддержка экономических преобразований в соответствии с принципами устойчивого развития и ответственного отношения к окружающей среде;
- активное участие собственной экономики в принятии решений в отношении инвестиций, энергии и добычи, так же как и в отношении маршрутов будущих трубопроводов;

- рост авторитета Европейского Союза во всем регионе путем активизации политического диалога.

В таблице 1 показана зависимость новых кандидатов на членство в ЕС от импорта энергии:

Таблица 1: Доля импорта энергии из России среди кандидатов на членство в ЕС (1998 г., в процентах)

Страна	Нефть (%)	Газ (%)
Болгария	98.5	99.7
Эстония	85.4	100
Латвия	105.4	106.4
Литва	87.8	100.0
Мальта	99.9	0.0
Польша	96.6	66.8
Румыния	43.9	25.3
Словакия	99.8	99.1
Словения	108.6	99.2
Чешская Республика	99.8	99.1
Турция	90.1	94.6
Венгрия	80.9	72.4
Кипр	98.8	0.0

В 1998 г. Европейский Совет принял общую декларацию о политике Европейского Союза в отношении Каспийского региона. В этом документе, помимо основного акцента (сделанного на энергетическом секторе), особенно примечателен пункт о маршрутах трубопроводов, поскольку в нем ЕС отходит от геополитического и геостратегического мышления и основывает принятие стратегических решений о трубопроводах главным образом на коммерческих расчетах, произведенных участвующими корпоративными группами.

Европейская энергетическая хартия является одним из наиболее важных инструментов политики ЕС в отношении Каспийского региона. В декабре 1991 г. она была подписана ЕС и пятьюдесятью одной страной. Основной идеей Хартии было создание благоприятных условий для зарождающегося экономического развития в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе. Завершающее пленарное заседание Конференции Европейской энергетической хартии, которое состоялось в Лиссабоне 16-17 декабря 1994 г., приняло Контракт европейской энергетической хартии. Странами, подписавшими контракт, были, помимо государств-членов ЕС, все восточноевропейские страны, члены Содружества незави-

симых государств (СНГ), Япония и Австралия. США и Канаде был предоставлен статус наблюдателей. Контракт вступил в силу 16 апреля 1998 г., когда был подписан тридцатый ратификационный документ.

Главными целями Энергетической хартии являются:

- гарантия равного отношения к местным и иностранным инвесторам в каждом из подписавшихся государств и обеспечение беспрепятственной репатриации прибылей;
- установление правил ВТО в области таможенного контроля и таможенных сборов даже в тех странах, которые не являются членами ВТО;
- обеспечение безопасной и надежной транспортировки нефти с особым акцентом на запрете или прерывании поставок по политическим причинам;
- учреждение Международного суда для урегулирования споров.

Тот факт, что контракт все еще не ратифицирован Россией, не умаляет его значения как оплота против угрозы общей политизации разработки природных ресурсов и их транспортировки в Каспийском регионе. Однако было бы желательно, чтобы наиболее важный региональный производитель нефти, т.е. Иран, тоже присоединился к Хартии. До сих пор эта страна была полностью исключена из всех переговоров в рамках Энергетической хартии.

Европейский Союз намерен установить более близкие связи, основанные на контрактах, со всеми государствами бывшего Советского Союза. В этих целях ЕС предложил им определенные «смешанные соглашения», так называемые соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которые создают общие рамки сотрудничества, несмотря на отсутствие элемента скорого принятия в ЕС. СПС с государствами бывшего Советского Союза в Каспийском регионе состоят из политической и коммерческой частей. Коммерческая часть каждого конкретного СПС может быть уже введена в действие временной договоренностью до окончательной ратификации самого СПС. Широкое поле сотрудничества, открываемое СПС, распространяется от торговли, финансовых сделок и защиты инвестиций до защиты интеллектуальной собственности.

В дополнение к этому, ЕС сотрудничает с государствами региона в рамках так называемой программы ТАСИС (Технической помощи государствам СНГ). В этом контексте проект INOGATE (Межгосударственной транспортировки нефти и газа в Европу), который является частью программы ТАСИС, очень важен для энергетической политики в регионе. Этот региональный проект по программе ТАСИС направлен на реконструкцию, модернизацию и рационализацию нефте- и газопроводов в Содружестве Независимых Государств в целом и в Каспийском регионе в частности. Стоимость программы составляет приблизительно 50 млн. экю. Целью проекта INOGATE является разработка всесторонних, приемлемых предложений для привлечения инвестиций в новые маршруты трубопроводов, которые могут быть добавлены к уже существующим. По этому поводу программа INOGATE начала проводить оценку существующей транспортной сети и оценку пригодности определенных инфраструктурных проектов. Про-

грамма также занималась вопросами, касающимися контракта, и впервые в 1997 г. предоставила инвестиции для ряда небольших проектов по обустройству важных приграничных областей, где существовал риск для людей и окружающей среды, с целью обеспечения бесперебойных поставок энергии.

Проблема экспортных маршрутов для каспийской нефти

Каспийское море, которое на самом деле является крупнейшим в мире озером, не имеет выхода к открытому морю. Этот фактор, так же как и огромные расстояния до заводов компаний, которые производят оборудование для бурения и техническое оборудование для транспортировки нефти, увеличивает себестоимость каспийской нефти. ЕС, как было четко сказано в уже упомянутой декларации Европейского Совета, отдает приоритет экономически рациональным и эффективным по цене решениям проблемы, и дистанцируется от геополитического соперничества, которое возникло в отношении экспортных маршрутов каспийской нефти.

Уже существующие трубопроводы Баку–Новороссийск и Баку–Супса (так называемые «ранние экспортные трубопроводы») с их общей пропускной способностью в три млн. тонн в год, соответствуют сегодняшним транспортным потребностям азербайджанского сектора Каспийского моря. Увеличение добычи нефти до пятидесяти млн. тонн в год, как запланировано на 2005 г., требует более серьезных транспортных возможностей. С этой целью планируется, чтобы основной экспортный трубопровод (ОЭТ) шел из Баку в Грузию, а затем в турецкий порт Джейхан на Средиземном море. На саммите ОБСЕ в Стамбуле, проходившем 18-19 ноября 1999 г., главы государств и правительств Азербайджана, Грузии и Турции в присутствии президента США Клинтона подписали соглашение о строительстве трубопровода Баку–Джейхан.

Но экономическая эффективность этого трубопровода с пропускной способностью до шестидесяти млн. тонн в год находится под большим вопросом, потому что неясно сможет ли Азербайджан сам обеспечить загрузку трубопровода. Можно ожидать, что рентабельное функционирование может быть достигнуто путем перенаправления части экспортируемой нефти Казахстана по маршруту Баку–Джейхан. До 2005 г. в этих целях Казахстан будет обеспечивать десять млн. тонн нефти в год. Это количество экспорта будет увеличено до двадцати млн. тонн в год в течение следующих нескольких лет.

Когда летом 2001 г. был открыт трубопровод Каспийского нефтяного консорциума (КНК) (который идет от нефтяного месторождения Тенгиз в Казахстане к Новороссийску в России) с пропускной способностью более чем 60 млн. тонн, возможности реализации проекта Баку–Джейхан стали еще более спорными. Несмотря на это, строительство этого трубопровода было запланировано на лето 2002 г. Руководящая роль в строительном консорциуме принадлежала «Бритиш Петролеум». Можно ожидать, что российская компания «Лукойл» тоже примет участие в строительстве трубопровода, но представители компании отреагировали это в категоричной форме.

Другой реалистичный вариант транспортировки каспийской нефти связан с планами строительства трубопроводов от Бургаса в Болгарии к Александрополису в Греции и от Констанцы в Румынии до Триеста в Италии. В обоих случаях решение основывается на перевозке нефти через Черное море к соответствующим портам (Бургас и Констанца) и далее ее перекачка по сети трубопроводов. Подобный трубопровод, проведенный от порта Одесса до г. Броды в Западной Украине, был построен в 2001 г.

Что касается транспортировки газа из Каспийского региона, к настоящему времени спроектировано несколько трубопроводов, но эти проекты еще ожидают своей реализации. Туркменистан, главный региональный экспортер газа, до сих пор сильно зависит от российских транспортных сетей. Этот факт задерживает развитие экспортных возможностей страны и оказывает отрицательное воздействие на экономическое развитие. Политика эмбарго по отношению к Ирану со стороны США также не способствует положительным результатам в этом плане. В итоге единственный нероссийский трубопровод – несмотря на протесты США – сегодня проходит через территорию Ирана (трубопровод Окарем-Курд-Куй). Однако, пропускная способность этого газопровода недостаточна для запланированного увеличения экспорта. В последнее время тукиповый проект транскаспийского газопровода из Туркменистана через Азербайджан и Грузию в Турцию (параллельно нефтяному трубопроводу Баку-Джейхан) усиленно проталкивается туркменской стороной. После свержения режима талибов в Афганистане давно позабытый проект трубопровода из Туркменистана в Афганистан и Пакистан снова был вынут из-под сукна.

Сегодня Азербайджан является вторым по величине экспортером газа из Каспийского региона. Наиболее важным маршрутом для экспорта азербайджанского газа будет трубопровод от месторождения Шах-Дениз на азербайджанском участке Каспийского моря через Тбилиси в Грузии до Эрзурума в Турции. Проектная пропускная способность этого газопровода будет составлять шесть млрд. кубометров в год.

Вопрос о правовом статусе Каспийского моря

Одним из наиболее серьезных препятствий на пути интенсивного индустриального развития экспортных возможностей Каспийского региона является неясный юридический статус Каспийского моря. Существующие соглашения, основанные на международном праве, включают два соглашения, подписанные между Советским Союзом и Ираном в 1921 г. и в 1940 г. Эти соглашения ограничивались только вопросами судоходства и рыбной ловли. Несмотря на это, бывшая сверхдержава СССР считала линию Астара (Азербайджан)-Хасан-Кули (Туркменистан) границей своего участка Каспийского моря. С распадом Советского Союза вопрос о юридическом статусе Каспийского моря стал исключительно спорным, в особенности с учетом наличия ископаемого горючего. Без предварительной консультации со своими соседями Азербайджан подписал так называемый «контракт века» с некоторыми известными западными нефтяными компаниями на

производственные работы в его собственном секторе Каспийского моря. С тех пор как была принята конституция 1995 г., Азербайджан рассматривал этот участок моря как часть своей государственной территории.

С российской точки зрения, Каспийское море считалось озером, так что каждая из прибрежных стран имеет права на государственную двенадцатимильную зону, простирающуюся внутрь моря от ее береговой линии. Азербайджан отверг российское предложение, так как оно прежде всего означало бы, что Азербайджан потеряет права на морские нефтяные месторождения, которые находятся вне двенадцатимильной зоны.

Несмотря на это, азербайджанский президент Алиев и российский президент Путин достигли согласия, определяющего модель деления морского дна на различные секторы и регулирующего общее использование вод Каспийского моря, подписав 9 января 2001 г. Бакинскую декларацию. Независимо от этого, часто указывают на то, что окончательное решение вопроса о статусе моря может быть достигнуто только путем общего соглашения всех стран каспийского побережья.

Текущая ситуация в отношении вопроса о юридическом статусе Каспийского моря была темой саммита глав государств и правительств прилегающих стран (Азербайджана, Туркменистана, России, Казахстана и Ирана), проходившего 23-24 апреля 2002 г. в столице Туркменистана Ашхабаде. Даже до саммита позиции были относительно ясны. С одной стороны, можно было наблюдать тенденцию к достижению общего понимания между Азербайджаном, Казахстаном и Россией на основе предшествующих соглашений в соответствии с принципом «общего использования морской поверхности и разделения дна на участки». В целом, Туркменистан не возражал против этого решения, но вопрос о нефтяных месторождениях, который был предметом спора между Азербайджаном и Туркменистаном, препятствовал соглашению с другими странами. Соглашению также препятствовали претензии Ирана, согласно которым морское дно надо было разделить поровну между прилегающими странами, т.е. каждая из них должна была получить двадцать процентов

На саммите не было достигнуто каких-либо долгосрочных результатов. Наоборот, напряженность только возросла, а некоторые политики выступили с эмоциональными заявлениями. Туркменский президент Сапармурат Ниязов делал угрожающие жесты в сторону других участников, заявляя, что чувствуется «запах крови в Каспийском море». События от 20 июля 2001 г., когда военный корабль Ирана выдворил геолого-разведывательный корабль компании «Бритиш Петролеум» из той части Каспийского моря, на которую Иран предъявляет права, показали, что эти угрозы были не просто словами.

Однако были и попытки прагматического решения проблемы, к примеру, попытка России и Казахстана прийти к юридическому разделению северной части Каспийского моря. В результате президенты России и Казахстана, Путин и Назарбаев, 13 мая 2002 г. подписали дополнительный протокол к соглашению от 6 июля 1998 г. между Российской Федерацией и Казахстаном о сегментации северной части Каспийского моря. Целью этого дополнительного протокола было осуществление прав суверенитета в отношении эксплуатации национальных ре-

сурсов. Этот протокол кодифицирует географические координаты модифицированной центральной линии и разделение части Каспийского моря между Россией и Казахстаном. Президент Назарбаев охарактеризовал этот протокол как пример прагматического подхода к решению этой проблемы. Надо отметить, что без правового решения вопроса о собственности Каспийского моря вообще невозможно говорить об устойчивой разработке имеющихся природных ресурсов региона.

Турция, европейская энергетическая безопасность и Каспийский регион

Как упоминалось выше, Турция принимает весомое участие в некоторых проектах трубопроводов, позволяющих транспортировку каспийских энергетических ресурсов на мировой рынок. Наряду с прямой финансовой прибылью от транзитных сборов, эти проекты также способствуют созданию рабочих мест и существенно улучшают собственное энергообеспечение Турции.

Различные проекты трубопроводов, конечно, связаны с геополитическими расчетами некоторых сил, принимающими в них участие. К примеру, США отдают предпочтение маршруту из Баку в Азербайджане к Грузии и далее до турецкой гавани Джейхан на Средиземном море, маршрут, который обходит Россию стороной. Хотя многие наблюдатели сомневаются в экономической целесообразности такого маршрута, посол Вашингтона в СНГ при администрации Клинтона Стивен Сестанович подчеркнул в 1998 г., что политика США в Каспийском регионе вовсе не ограничивается экономическими интересами и что решения принимаются со стратегической точки зрения. Упрощенно эта стратегия может быть обрисована следующим образом: во-первых, трубопровод связывает Турцию – союзника США в регионе – с двумя прозападными странами на Южном Кавказе – Азербайджаном и Грузией – и способствует расширению присутствия США в Каспийском регионе. Во-вторых, нефтепровод в обход России поддерживает политическую и экономическую независимость государств в регионе от своей бывшей имперской державы. В-третьих, транспортировка региональных ресурсов без использования дешевых иранских трубопроводов увеличивает изоляцию теократического режима в Тегеране и способствует уменьшению иранского влияния на мусульманские государства бывшего СССР.

В свете недавнего восстановления дружеских отношений Запада с Россией, особенно после создания Совета НАТО-Россия (который предоставляет особые права России в процессе политического принятия решений в НАТО), позиции Турции и России могут в конечном счете сблизиться. Квази-союзнические отношения, которые стали возможными между двумя государствами, будут стимулировать дальнейшее сотрудничество в области нефте- и газопроводов или даже приведут к скоординированным действиям в сфере региональной политики и военного сотрудничества. Официальный визит турецкого начальника генерального штаба Хуссейна Киврикоглу в Россию и скоординированные действия турецкого и российского президентов в отношении кашмирской проблемы явля-

ются первыми признаками такого развития. Однако пока еще слишком рано, чтобы давать подробную оценку их значения.

Каспийский регион стал очень важным для Турции из-за того факта, что между народами, живущими в этом регионе, существует культурная и языковая близость. Примером тому являются отношения Турции с Азербайджаном. Вследствие этого, Турция помогла Азербайджану создать свои собственные вооруженные силы и проявила солидарность с этим государством во время конфронтации с соседним государством Арменией в конфликте в отношении территории Нагорного Карабаха. Эта солидарность дошла до того, что Турция закрыла все контрольно-пропускные пункты на границе с Арменией и не открыла их до тех пор, пока армянские войска не ушли полностью с оккупированной территории Азербайджана.

Сегодня, с точки зрения Турции, есть три важные задачи в Каспийском регионе, решение которых узаконит ее длительное присутствие и позицию в регионе. Первое, это задача широкомасштабного инвестирования в энергетическую промышленность Азербайджана. Поэтому турецкая нефтяная компания «Тюркиш Петролеум» является собственником 6,75 процентов всех акций так называемого «контракта века», который регулирует эксплуатацию нефтяных месторождений Азербайджана.

Второе, есть задача участия в инфраструктурных проектах, таких как строительство нефтяных и газовых трубопроводов от Баку до Грузии и далее до Джейхана и Эрзурума. Объемы газовых поставок через территорию Турции существенно увеличатся в случае возможной реализации этого проекта. Несмотря на американские возражения, Турция продолжает сотрудничество с Ираном в этой области. С 2001 г. Турция получает газ оттуда по трубопроводу Табриз-Анкара.

Третье, Турция хочет играть желанную роль энергетического транспортного центра и ее значение для энергетического снабжения Европы возрастет, когда все эти проекты будут завершены. Турция будет выполнять распределительную функцию в так называемом «Южном газовом кольце», которое проектируется ЕС и предназначен для диверсификации источников сырья. В результате этого существуют планы связать газовые сети Турции, Греции и Италии в следующие несколько лет. Традиционными поставщиками ЕС были Россия, Алжир и Норвегия. Проектируемая сеть позволит новым независимым государствам Каспийского региона экспортировать больше газа в Европу.

Проектные трубопроводы также важны для планов Турции диверсифицировать собственные источники энергии. Сегодня российская компания «Газпром» поставляет семьдесят процентов потребляемого Турцией газа. По оценкам министерства энергетики Турции через двадцать лет местное потребление возрастет до восьмидесяти двух млрд. кубометров. Можно ожидать, что в следующие годы турецкий импорт энергетических ресурсов намного превысит потребности внутреннего потребления, таким образом можно будет экспортировать часть импорта.