



ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

Том 16, № 3, Лето 2017



Содержание

Том 16, № 3, Лето 2017

Рецензированные статьи

- | | |
|--|----|
| Имидж ведомств сектора безопасности как инструмент стратегической коммуникации
<i>Ирина Лисичкина</i> | 5 |
| Партизанские операции в Западной Сахаре: Полисарио против Марокко и Мавритании
<i>Янош Бешеньо</i> | 27 |
| Южный Кавказ: поле игры между НАТО и Россией?
<i>Эльман Насиров, Хаял Искандаров и Сади Садиев</i> | 53 |
| Регулирование контроля над вооружениями под эгидой ОБСЕ: есть ли лучший способ соблюдать требования?
<i>Пал Дунай</i> | 65 |
| Британия и Общая политика безопасности и обороны Европейского Союза
<i>Ирина Церцвадзе</i> | 83 |



Имидж ведомств сектора безопасности как инструмент стратегической коммуникации

Ирина Лисичкина

Национальная академия, Национальная гвардия Украины, Харьков, Украина

Резюме: В этой статье освещается проблема имиджа в качестве инструмента стратегической коммуникации для ведомств сектора безопасности. Развитие имиджа какого-либо ведомства сектора безопасности обрисовано с учетом формирования имиджа и его последующего улучшения. Формирование имиджа основывается на принципах объективности, открытости, достоверности и доверия, и в то же время для избегания введения в заблуждение и манипуляций. Перечислены лучшие практики и провалы при формировании имиджа ведомств безопасности на примере опыта США и Украины. Предложенные указания по формированию имиджа ведомств сектора безопасности охватывают рекомендации автора по созданию эффективного дискурса и соответствующее развитие институциональной политики по этому вопросу.

Ключевые слова: дискурс, формирование имиджа, улучшение имиджа, ведомство сектора безопасности, стратегическая коммуникация, стратегия.

Введение

Гибридный характер современной войны является существенным сдвигом, характеризующимся тем, что стратегии использования силы становятся дополнением к информационным и коммуникационным стратегиям.¹ Имея

¹ Anaïs Reding, Kristin Weed, and Jeremy J. Ghez, *NATO's Strategic Communications Concept and its Relevance for France*, Prepared for the Joint Forces Centre for Concept

ввиду одновременное с этим развитие средств ведения войны и средств коммуникации, можно полагать, что «сообщество стратегической коммуникации может многое почерпнуть из работ Клаузевица и из современных попыток военной теории понять, что в данное время происходит в сфере стратегической коммуникации».²

Имидж ведомств сектора безопасности является могущественным инструментом гибридных войн в сфере информации и коммуникации. В рамках сценария глобальной войны, имидж считается оружием для выстреливания дискурса ведомства с желаемой точностью, желаемым темпом и в желаемом объеме. Имидж ведомств сектора безопасности эффективно используется для таргетирования умонастроений публики и образа ее мышления, как во время войны, так и в мирное время.

В этой статье рассматривается проблема определения рамок корпоративного имиджа в качестве инструмента стратегической коммуникации для ведомств сектора безопасности и описываются лучшие практики формирования имиджа ведомств сектора безопасности. Из всего многообразия подходов к стратегической коммуникации в целом, в статье рассматриваются только те коммуникационные аспекты имиджа, которые оказывают влияние на способности ведомств сектора безопасности.

Исследование, лежащее в основе данной статьи, является мультидисциплинарным и находится на пересечении нескольких социальных и гуманитарных наук: философии, имиджологии, коммуникативной лингвистики, когнитивной науки, медиа лингвистики, исследований дискурсов и социолингвистики. Этот синергетический характер порождает необходимость обращаться к разным типам источников для всеохватного обзора литературы по данному вопросу, для описания лучших практик в формировании имиджа вооруженных сил и правоохранительных органов и для конструирования рамок имиджа в процессе стратегической коммуникации, осуществляемой ведомствами сектора безопасности.

Стратегическая коммуникация в секторе безопасности

Сущность стратегической коммуникации

Стратегическая коммуникация приобрела особую популярность в сферах бизнеса, политики и в военной области во второй декаде двадцать первого века и, как относительно новое понятие, она все еще порождает споры об ее сущности, охвате и функциях.

Development, Doctrine and Experimentation, France (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010), 4.

² Simon M. Torp, "The Strategic Turn in Communication Science: On the History and Role of Strategy in Communication Science from Ancient Greece," in *The Routledge Handbook of Strategic Communication*, ed. Derina Holtzhausen and Ansgar Zerfass, (New York, London: Routledge, Taylor and Francis Group, 2015), 24.

Для целей этого исследования было выбрано определение Хольцхаузена и Зерфасса, потому что в нем подчеркивается общественная сфера: «Стратегическая коммуникация есть практика преднамеренной и целенаправленной коммуникации, которую агент коммуникации осуществляет в публичной сфере от имени субъекта коммуникации для достижения поставленных целей».³

Концепция стратегической коммуникации НАТО предназначена для гарантирования того, что аудитории будут получать ясную, честную и своевременную информацию, касающуюся действий Альянса и того, что интерпретация посланий Альянса не будет предоставлена единственно противникам НАТО или другим аудиториям.⁴

Надо отметить, что в сентябре 2009 года НАТО разработало свою Политику по стратегической коммуникации в ответ на требования «современной информационной среды», которая «напрямую оказывает влияние на то, как действия НАТО воспринимаются ключевыми аудиториями», благодаря тому факту, что «восприятие всегда имеет отношение и оказывает прямое воздействие на успех операций и политик НАТО».⁵ Таким образом, впечатления аудитории, касающиеся НАТО, иными словами, его имидж были основной заботой при разработке этой политики. Эта точка зрения совпадает с концепцией бизнеса о стратегической коммуникации, поскольку «целью стратегической коммуникации является поддержание здоровой репутации субъекта коммуникации в общественной сфере».⁶

В этом отношении существенно подчеркнуть, что стратегическая коммуникация занимается в основном стратегиями влияния в плане восприятия организации в качестве результата, а не просто СМИ, и информацией в качестве каналов и содержания, когда «одна или сочетание нескольких переменных (т.е. источник посланий, сами послания, канал для передачи посланий и реципиент посланий) может привести к когнитивным и поведенческим изменениям».⁷

Стратегическая коммуникация жизненно важна сегодня для любого ведомства сектора безопасности в любой стране. Стратком отделы и/или другие структуры, ответственные за стратегическую коммуникацию, были созданы практически в каждом ведомстве. В 2013 году НАТО создало свой Центр передового опыта в области стратегической коммуникации в Риге, Латвия. Журнал «Стратегические коммуникации в обороне» ориентирован

³ Derina Holtzhausen and Ansgar Zerfass, "Strategic Communication: Opportunities and Challenges of the Research Area," в *The Routledge Handbook of Strategic Communication*, 74.

⁴ PO(2009)0141, цитировано по Reding and Weed, "NATO's Strategic Communications," 4.

⁵ NATO Policy on Strategic Communications, SG(2009)0794, 1.

⁶ Holtzhausen and Zerfass, "Strategic Communication," 5.

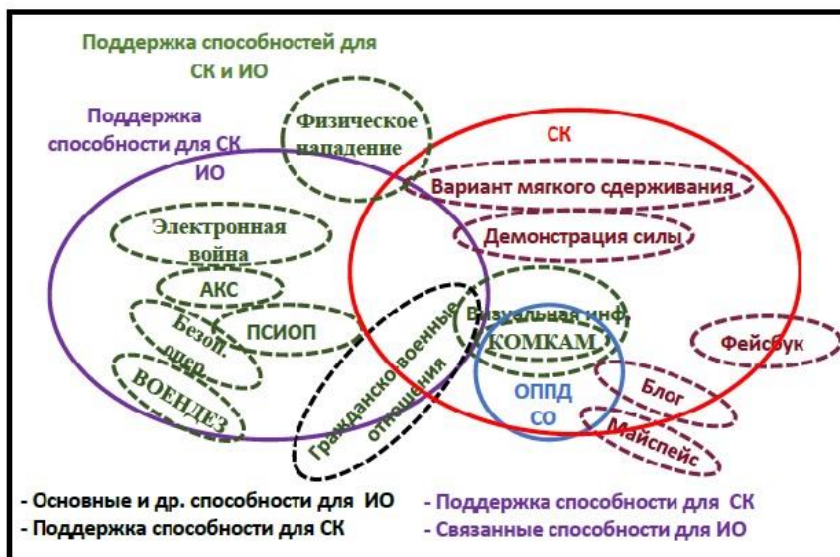
⁷ Kenneth E. Kim, "Framing as a Strategic Persuasive Message Tactic," в *The Routledge Handbook of Strategic Communication*, 285.

на сведение воедино военных, академических, деловых и государственно-административных знаний в этой сфере. В нашем информационном веке для ведомств сектора безопасности стало нормой поддерживать свои собственные вебсайты, иметь свои собственные СМИ и собственные профили в социальных сетях.

Осознавая нехватку доктринальных руководящих указаний, Объединенное командование вооруженных сил США создало, а затем актуализовало свое, предшествующее доктринальным документам, «Руководство для командиров по вопросам стратегической коммуникации и коммуникационной стратегии» для того, чтобы помочь «командирам объединенных сил и их штабам понять альтернативные точки зрения, технологии, процедуры, 'лучшие практики' и организационные возможности». ⁸ Это Руководство для командиров содержит комплексный анализ военных способностей, связанных с информацией и коммуникацией (Фигура 1).

Есть несколько основных принципов стратегической коммуникации, которые должны знать субъекты, осуществляющие коммуникацию:

- Создание здоровых профессиональных отношений с СМИ



Фигура 1: Взаимоотношения в сфере стратегической коммуникации. ⁹

⁸ *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy*, Version 3 (Suffolk, VA: US Joint Forces Command, Joint Warfighting Center, 2010).

⁹ *Commander's Handbook*.

- Понимание разнообразия СМИ и факторов выбора материалов СМИ в качестве коммуникационных каналов
- Формирование посланий в соответствии с дискурсом ведомства
- Адресование посланий целевой аудитории с учетом побочных и/или «подслушивающих» аудиторий
- Использование фактической информации без лжи, обмана и спекуляций.

Стратегическая коммуникация включает нарративы, которые «предназначены для того, чтобы помочь людям понять события, связанные с использованием военной силы, таким образом, чтобы это понимание вызвало определенные ощущения или мнения».¹⁰ Нарратив интерпретируется как «рассказ, объясняющий действия актора, для того, чтобы оправдать их в глазах его/ее аудитории. Целью нарратива является руководство для принятия решений, обеспечивающих их согласованность. Он работает как бренд институции».¹¹ В результате эмпирического исследования констатируется, что «для того, чтобы быть эффективными, нарративы должны одновременно резонировать с основными ценностями целевой аудитории и представлять убедительное причинно-следственное описание, которое связывает события в единую объяснительную рамку».¹²

Сильные нарративы характеризуются четырьмя основными элементами¹³:

- Они артикулируют четкую и убедительную цель миссии
- Они содержат обещание военного успеха
- Они должны быть внутренне согласованными и непротиворечивыми
- Они имеют малочисленных и/или слабых конкурентов.

Стратегическая коммуникация, пропаганда и контрпропаганда

В наши дни стратегическая коммуникация рассматривается как нечто отличное от пропаганды и контрпропаганды в плане перспективы средств и методов. Стратегическая коммуникация основывается на классическом опре-

¹⁰ Andreas Antoniadou, Ben O'Loughlin, and Alister Miskimmon, "Great Power Politics and Strategic Narratives," Working Paper No. 7 (2010), The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, по состоянию на 3 августа 2016. <https://doi.org/10.4324/9781315770734>.

¹¹ Reding, Weed, and Ghez, "NATO's Strategic Communications," X.

¹² Antoniadou, O'Loughlin, and Miskimmon, "Great Power Politics," 5.

¹³ Jens Ringsmose and Berit K. Børgesen, "Shaping public attitudes towards the deployment of military power: NATO, Afghanistan and the use of strategic narratives," *European Security* 20, no. 4 (2011): 505-528, по состоянию на 3 августа 2016. doi:10.1080/09662839.2011.617368, 513-514.

делении пропаганды – использование фактической и точной информации, – хотя «слово ‘пропаганда’ само по себе в течение последнего столетия было слишком перегружено багажом, чтобы быть полезным в сегодняшнем контексте».¹⁴ Во время Второй мировой войны пропаганда стала могущественным оружием в арсенале нацистов и была превращена в технологию «Большой лжи». В результате, сам термин был скомпрометирован и стал синонимом лжи и обмана.

Имея конечной целью воздействие на целевую аудиторию и стимулирование ее к действиям путем предоставления достоверной информации, отвечающей на вопрос ‘Почему?’, стратегическая коммуникация не использует, или скорее, не должна использовать инструменты дезинформации и манипуляции, ассоциируемые с пропагандой, так как это может иметь противоположный эффект – потерю доверия. К примеру, Стратегическая коммуникация НАТО направлена на координирование всех информационных и коммуникационных способностей, а это невозможно осуществлять, если эта концепция ассоциируется с обманом: введение в заблуждение позволено только при использовании определенных военных способностей, но не всем и каждому и не в каждой стране.¹⁵

В охват стратегической коммуникации не входит контрпропаганда, поскольку она использует те же средства, что и пропаганда. К примеру, в Украине контрпропаганда считается неэффективной в плане расхода энергии и финансов, когда идет речь о современных информационных войнах: «Самая большая ошибка, которую мы можем совершить, это тратить все свое время и всю свою энергию на противодействие лжи /... /». ¹⁶ Посол Пятт считает, что инициатива Украины, направленная на контролирование информационного потока и на «зеркальный ответ» современной пропаганды, не имеет успеха:

Большой ошибкой украинского государства и украинского народа является попытка создать фабрику троллей подобно Санкт-Петербургу, раздувая нашу контрпропаганду в социальных медиа. Большой ошибкой является создание «Министерства правды» [Министерства информации Украины], которое пытается генерировать альтернативные истории, поскольку Украине не нужна пропагандистская машина, ей нужна более объективная информация.¹⁷

¹⁴ Richard Halloran, “Strategic Communication,” *Parameters* 37 (Autumn 2007): 4-14, accessed August 3, 2016, <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/07autumn/halloran.pdf>, 6.

¹⁵ Reding and Weed, “NATO’s Strategic Communications”, 12.

¹⁶ Geoffrey Pyatt, Remarks by Ambassador Pyatt at the “Countering Information War in Ukraine,” Conference, January 29, 2016. In: *Speeches and Interviews by Ambassador Geoffrey R. Pyatt – Embassy of the USA in Ukraine*, по состоянию на 3 августа 2016, <http://ukraine.usembassy.gov/speeches/pyatt-01292016.html>.

¹⁷ Пятт, Заметки посла Пятта.

Стратегическая коммуникация само по себе не является универсальным средством, гарантирующим успех ведомства сектора безопасности и положительного отношения общества. «Положительные и достоверные нарративы создают иммунитет населению против враждебности. Поддержание этой достоверности требует, чтобы дела соответствовали словам».¹⁸

Перспективы для имиджа ведомства сектора безопасности

Сущность имиджа

Имидж ведомства сектора безопасности – это представление аудитории об этой организации, которое пустило корни в массовом и/или индивидуальном сознании.¹⁹ Имидж формируется и развивается в результате пропуска внешней информации об этом ведомстве и его деятельности через сеть текущих стереотипов. Имидж всегда является социально тенденциозным. Имидж связан с репутацией, которая, со своей стороны, основана на предшествующей деятельности ведомства, и являясь социальным восприятием ведомства, имидж основывается на настроениях, стереотипах и информации, получаемых извне. Таким образом, имидж является социальным конструктом, основанном на толкованиях и настроениях аудитории.

Имидж связан со стереотипическими и прототипическими идеями о ведомстве, как и должно быть, и может замещать или представлять данное ведомство в восприятиях публики.

Имидж является ценным средством для повышения авторитета ведомства, что приводит к устойчивости и социальному развитию. Общественная поддержка является критически важной для реформы сектора безопасности и зависит не только от самых реформ, но и от общественного восприятия, основанного на дискурсе ведомства и отражении в масс-медиа этого процесса и деятельности сектора безопасности в целом.

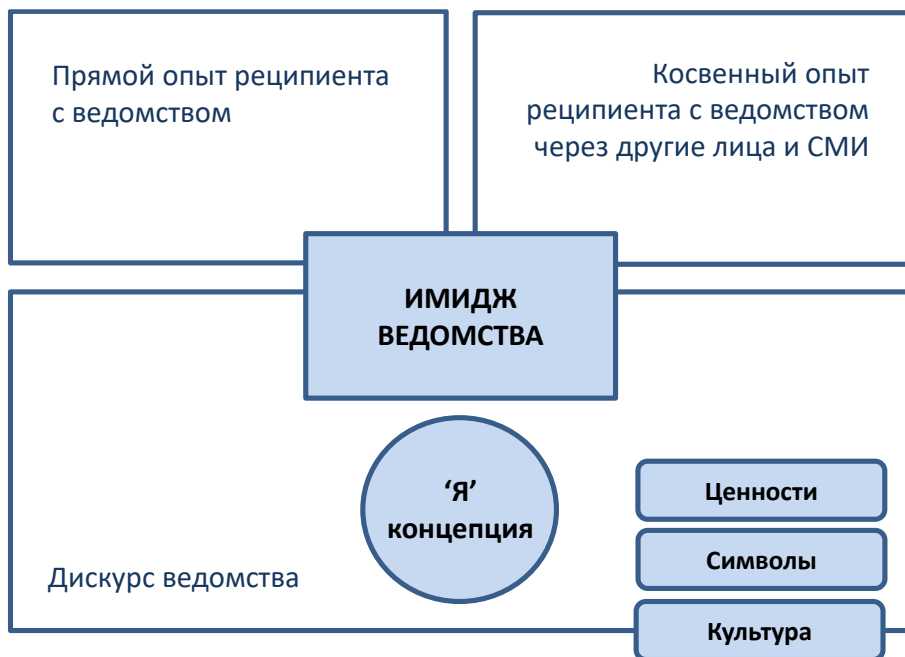
Имидж является для ведомства средством коммуникации, которое оказывает влияние на восприятие аудиторией дискурса ведомства. В то же время имидж, среди прочего, формируется этим дискурсом.

Процесс формирования имиджа

Имидж какого-либо ведомства сектора безопасности формируется опытом прямого взаимодействия с этим ведомством и опосредованным опытом, содержащимся в том, что говорят об этом ведомстве другие (отдельные лица, СМИ и другие средства коммуникации).

¹⁸ Antti Sillanpää, “Strategic communications and need for societal narratives” (paper presented at *The Riga Conference 2015*, Riga, November 13, 2015), по состоянию на 3 августа 2016, www.rigaconference.lv/rc-views/22/strategic-communications-and-need-for-societal-narratives.

¹⁹ Андрей В. Олянич, *Презентационная теория дискурса* (Москва: Гнозис, 2007), 107.



Фигура 2: Коммуникационная сфера формирования имиджа ведомства сектора безопасности.

Учитывая, что неполное знание и/или искаженные послания могут навредить имиджу, ведомство должно заполнить коммуникационное пространство своим дискурсом. Таким образом, существуют три основные области, в которых формируется имидж ведомства сектора безопасности (Фигура 2):

- Прямой опыт взаимодействия реципиента с ведомством
- Опосредствованный опыт реципиента от взаимодействия с ведомством других лиц и масс-медиа
- Дискурс ведомства (вебсайты, медиа, пресс-конференции и т.д.).

Имидж ведомства формируется явным и неявным образом. Каждое сообщение СМИ о вооруженных силах или органов правопорядка содержит формирующий имидж аспект. Поэтому, формирование позитивного образа должно основываться на определенной стратегии в виде плана коммуникационного влияния на реципиента.

Чтобы оказывать влияние на процесс формирования имиджа, ведомство должно моделировать основной элемент имиджа – его Я-концепцию, которая является компромиссом между «настоящим Я» и «идеальным Я». Желаемый имидж для ведомства сектора безопасности должен обеспечивать минимизацию расхождения между Я-концепцией и отношением аудитории к ведомству. Поэтому выбираются подходящие формирующие имидж сим-

волы и концепции для вербализации желаемого имиджа, а затем эта модель помещается в реальный контекст в форме дискурса ведомства. Это делается коммуникаторами – отделами или лицами, которые отвечают за стратегическую коммуникацию ведомства.

Дискурс ведомства является областью, которой коммуникатор может управлять, где он/она может вербализовать Я-концепцию и куда он может встроить ценности, символы и культуру ведомства. Если с этой сферой правильно обращаться, она может оказывать влияние на две другие области и создает фильтр в сознании целевой аудитории, через который воспринимается внешняя информация о ведомстве. Этот фильтр может быть достаточно сильным, чтобы блокировать любую отрицательную информацию о «проступках» ведомства. На практике, этот фильтр соответствует фрейм-теории семантики Лакоффа, согласно которой «фреймы являются мысленными конструкциями, формирующими способ, с помощью которого мы видим мир».²⁰ Согласно ему:

Создание фреймов критически важно, поскольку фрейм, однажды созданный в уме читателя (слушателя, зрителя и т.д.), ведет эту личность почти неизбежно к заключению, желаемому создателем фрейма, и блокирует учет других возможных фактов и толкований.²¹

Основываясь на когнитивном и прагматическом анализе исследуемого материала, автор предлагает таксономию коммуникативных стратегий формирования имиджа, которая построена на следующих признаках (Таблица 1):

- Содержание желаемого имиджа ведомства сектора безопасности
- Объектно-пространственные характеристики имиджа
- Намерения отправителя, которые обуславливают выбор стратегии и тактики
- Лингвистические средства для реализации тактики.

Имиджевые стратегии являются гибкими и могут быть реализованы с помощью ряда коммуникационных приемов. Ссылка на общие ценности включает ценности любого ведомства сектора безопасности (*Служба*), нации (*Лояльность, Патриотизм*) и общества (*Мастерство, Правда*).

²⁰ George Lakoff, *The ALL NEW Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate* (White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing, 2014), xv.

²¹ Lakoff, *The ALL NEW Don't Think of an Elephant!*, 8.

Таблица 1: Таксономия стратегий формирования имиджа.

Этап	Цель	Сущность	Возможности стратегии
Формирование имиджа	Утверждение	Инициирование имиджа	<ul style="list-style-type: none"> • Взывать к общим ценностям • Самовведение
Усиление/навязывание имиджа	Переподтверждение	Активизация имиджа	<ul style="list-style-type: none"> • Взывать к общим ценностям • Представление деятельности
Восстановление имиджа	Очищение	Коррекция имиджа	<ul style="list-style-type: none"> • Легитимация действий • Смягчение • Управление впечатлением
Нанесение ущерба имиджу	Ниспровержение	Подрыв имиджа	<ul style="list-style-type: none"> • Дискредитация • Дискриминация • Диффамация

Стратегии восстановления имиджа

Последние новости и аналитические публикации в средствах массовой информации (июль 2016: полиция в США стреляет, французская полиция не успела предотвратить теракт в Ницце) показывают, что существует серьезная необходимость в ремонте имиджа этих ведомств с тем, чтобы восстановить доверие общества и расширить сотрудничество. У. Л. Бенуа заявляет, что «запятнанная репутация может нанести ущерб нашей убедительности, поскольку доверие в целом и надежность в частности являются важными для убедительности».²² Негативный имидж имеет два основных элемента: ответственность (за правонарушения) и оскорбительность (для общества).

В рамках теории восстановления имиджа считается, что угрозы имиджу неизбежны, по крайней мере, по четырем причинам²³:

- Наш мир располагает ограниченными ресурсами
- События не поддаются контролю и иногда они мешают нам выполнять свои обязанности

²² William L. Benoit, "Image Repair Theory in the Context of Strategic Communication," in *The Routledge Handbook of Strategic Communication*, 304.

²³ Benoit, "Image Repair Theory," 303.

- Иногда мы допускаем оплошности, делаем добросовестные ошибки или позволяем, чтобы наше поведение руководствовалось слишком сильно нашими собственными интересами
- Факт, что мы являемся личностями с разными приоритетами, может приводить к конфликтам, проистекающим из наших конкурентных целей.

Ведомство должно принимать решения по этим угрозам, заниматься или не заниматься ими. Тривиальными обвинениями заниматься не стоит, тогда как «проигнорировать существенное обвинение будет ошибкой».²⁴ Нападки на ведомство являются значимыми, если считается, что они могут нанести ущерб репутации ведомства «в глазах группы или аудитории, которые важны для источника».²⁵

Так как коммуникация располагает потенциалом для восстановления запятнанного имиджа, восстановление имиджа направлено на улучшение коммуникации и на реформирование отношения аудитории. В этом деле есть два ключевых предположения: коммуникация является деятельностью, направленной на достижение определенной цели, и поддержание положительной репутации является одной из главных целей коммуникации.²⁶ Основные коммуникационные стратегии для восстановления имиджа обобщены в Таблице 2. Надо отметить, что дискурс для восстановления имиджа является частью более широкой кризисной коммуникации наряду с другими имиджами в отношении других видов кризисов.

Рецепиент послания, направленного на восстановление имиджа, определяется на основе агента, наносящего ущерб имиджу, и целевой аудитории послания, наносящего ущерб имиджу или выпада, которым ведомство озабочено. Ведомству может быть необходимо восстановить свою репутацию в глазах представителя, наносящего вред имиджу, или более широкой целевой аудитории, или в глазах аудитории, пренебрегая агентом, наносящим вред имиджу.

Имидж ведомств сектора безопасности: лучшие практики и самые большие провалы

Сегодня Вооруженные силы и Национальная гвардия Украины стараются создать позитивный имидж с тем, чтобы добиться поддержки общества, используются разные каналы, в том числе и национальные СМИ, официальные вебсайты и социальные медиа. Мониторинг СМИ и социальных медиа показывает, что некоторые из мер, предпринятых в этом направлении, эффективны, другие приводят к недоразумениям и приносят больше вреда,

²⁴ Benoit, "Image Repair Theory," 305.

²⁵ Benoit, "Image Repair Theory," 307.

²⁶ Benoit, "Image Repair Theory," 305.

Таблица 2: Стратегии восстановления имиджа.

Стратегия	Целевой компонент	Цель	Возможности стратегии
Отрицание вины или оскорбительности	Ответственность	Отрицание обвинений, смягчение обвинений	<ul style="list-style-type: none"> • Отрицание ответственности • Перекалывание вины на других • Уменьшение ответственности • Хорошие намерения
	Оскорбительность	Уменьшение воспринимаемой оскорбительности данного действия	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка • Минимизация • Дифференциация • Превосходство • Нападение на обвинителя • Компенсация
Признание проступка			<ul style="list-style-type: none"> • Просить прощение • Обещать разрешить проблему
Отрицание			<ul style="list-style-type: none"> • Простое отрицание • Сваливание вины

чем пользы, в плане общего восприятия этих ведомств. Критически важным является знать, что говорить и как это делать, как пропагандировать корпоративные ценности, как представлять информацию о процессе реформ и т.д. «Действительная политика означает, по крайней мере, столько же, как и то, в каких рамках она преподносится».²⁷ Все это относится к области стратегической коммуникации.

Для целей данного исследования были рассмотрены несколько примеров лучших практик и очевидных провалов.

²⁷ Frank Luntz, *Words That Work: It's Not What You Say, It's What People Hear* (New York: Hyperion, 2007), 3.

Опрос общественного мнения, наблюдения и фокус-группы

Для того, чтобы оценить и валидировать стратегию формирования имиджа, направленную на его изменение или улучшение, коммуникаторам ведомства необходима обратная связь. В 2003 году Центр демократического контроля над Вооруженными силами (ДКВС) в Женеве создал широкую картину публичного имиджа безопасности, обороны и вооруженных сил в Европе²⁸ на основе опросов общественного мнения и обзоров. Данная публикация, конечно, не отражает текущую ситуацию, поскольку многое изменилось за последние 13 лет; она, скорее, подчеркивает необходимость и полезность комплексных опросов общественного мнения. Так как такие опросы (а также фокус-группы и дискуссии) являются дорогостоящими мероприятиями, их можно заменить Интернет обзорами, которые могут дать, как минимум, представление об имидже ведомства.

«Внедренные» репортеры

Одним из приемов коммуникации позитивного имиджа вооруженных сил более широкой аудитории является так называемые «встроенные репортеры» – представители СМИ, получающие опыт из первых рук «в реальных условиях» в войсках, чтобы потом поделиться своими впечатлениями с публикой. Ранее в Ираке, а затем в Украине, аудитория получала картину из первых рук жизни войск США и Вооруженных сил Украины. Опыт США показал, что «даже если сюжеты не получают достаточно широкого национального отражения, они имеют хорошее региональное освещение, и во многих случаях, региональное освещение является более подходящим».²⁹ Эффективность «внедренных репортеров» зависит от степени доверия к ним и достоверности их посланий.

Полиция в качестве ньюсмейкера

Имидж ведомств сектора безопасности в США весьма позитивен; ответственность относится к вооруженным силам с большим уважением. В то же время, беспорядки в Фергюсоне в 2014 году оживили дебаты об отношении органов правопорядка к афроамериканцам и об использовании силы полицией. СМИ сыграли большую роль в представлении фактов и в формировании настроений аудитории в отношении беспорядков и к полиции в целом.

В последних случаях в США, когда полиция стреляла, полицейские не взяли на себя ответственность за то, что были застрелены два человека, и эти случаи применения оружия разгневали афроамериканское население страны. Понимая как ответственность, так и оскорбительность действий, предъявляемых полиции в обвинениях, начальник управления полиции в

²⁸ Marie Vlachová, ed., *Public Image of Security, Defence and the Military in Europe* (Belgrade/Geneva: Goragraf and DCAF, 2003).

²⁹ *Commander's Handbook*, IV-30.

Батон Руже сделал заявление на пресс-конференции,³⁰ являющееся классическим посланием для восстановления имиджа, которое содержало следующие ключевые элементы:

- взятие на себя ответственности, в том числе личный запрос на проведение расследования
- реакция в отношении затронутых полицейских: отстранение от работы, отпуск
- смятение вины: реакция на звонок на номер 911
- призыв к проведению прозрачного независимого расследования
- обращение к властям: к генеральному прокурору США и ФБР
- приглашение к сотрудничеству для обеспечения справедливого расследования и просьба о проявлении понимания.

Эта пресс-конференция являлась попыткой нарушить ритм негативного развития событий. Но она провалилась, так же как и несколько других, имевших место на странице Facebook полицейского управления. К сожалению, уже сформированный отрицательный имидж не был исправлен. В результате этого полиция в США все еще ассоциировалась с неизбирательным насилием и огнем на поражение по афроамериканцам, что стало благоприятной почвой для применения концептуального противопоставления «Мы против НИХ» в форме «ПОЛИЦИЯ против АФРОАМЕРИКАНЦЕВ». Этот конфликт получил дополнительный импульс в результате организации движения #BlackLivesMatter [Жизнь черных имеет значение] в 2013 году и множества демократических протестов. Антагонизм «ПОЛИЦИЯ против АФРОАМЕРИКАНЦЕВ» превратился в расовую проблему, и это привело к действиям, направленным против полиции, при которых в течение десяти дней были убиты восемь полицейских.

Возможно, что ситуация усугубилась и вышла из-под контроля благодаря негативному имиджу полиции в США, который сделал невозможным восприятие дискурса полиции в качестве средства разрешения конфликта.

Правильные формулировки

Успех формирования имиджа ведомства сектора безопасности, так же как и эффективность стратегической коммуникации ведомства, зависит от выбора основных концепций для дискурса и их конкретной вербализации в контекстах разных аудиторий. К примеру, в 1993 году Лунц советовал Руди Джулиани избегать слова «преступность» и «преступники». Он придерживался мнения, что «публика ставит *‘личную и общественную безопасность’* выше, чем *‘борьбу с преступностью’* (являющейся весьма проце-

³⁰ Baton Rouge Police Press Conference on Alton Sterling 7/6/16, по состоянию на 3 августа 2016, https://www.youtube.com/watch?v=1Ю0Тр_x5Tg.

дурной проблемой) или даже выше, чем *‘жесткую политику в отношении преступников’* (имеющую карательный оттенок), тогда как *‘безопасность’*, хотя и являющаяся несколько абстрактным понятием, определенно имела личный оттенок, и прежде всего имела характер аспирации – высшая ценность и желаемый результат борьбы с преступностью.³¹ Успех Джулиани в Нью-Йорке оказал влияние на американский образ мыслей в этом плане, смещая ударение от «преступности» к «безопасному гражданскому обществу».

Ребрендинг

Ребрендинг является инструментом маркетинга и к нему прибегают, имея серьезные причины. Ребрендинг в секторе безопасности производится, когда имидж ведомства невозможно исправить или когда восстановление требуется делать постоянно. К примеру, Украина, как и некоторые другие страны в этом регионе, получили в наследство от СССР так называемые «внутренние войска». Наличие таких формирований внутри страны поднимало много вопросов, как например «Против кого они будут воевать внутри страны? Против народа?». Репутация и имидж этих военных формирований были полностью запятнаны после столкновений между протестующими на Майдане и этими правоохранительными ведомствами зимой 2013-2014. Последовавшая кампания по ребрендингу была направлена на достижение примирения между Национальной гвардией и широкой публикой с использованием мотто «Новая и усовершенствованная». Однако, с учетом ограниченного времени и ограниченного финансирования, Национальная гвардия Украины не имела комплексную стратегию ребрендинга, основанную на миссии, программе и ценностях. В результате этого, процесс воссоздания Национальной гвардии Украины оказался долгим, неструктурированным и хаотическим с внутренними культурологическими конфликтами и одновременного существенного ремонта имиджа.

Совместные усилия

Для того, чтобы быть успешным, процесс формирования имиджа должен быть скоординированным и интенсивным. Это утверждение можно проиллюстрировать имидж-кампанией, сопровождающей создание бригады быстрого реагирования Национальной гвардии Украины в 2015-2016. В этой кампании по формированию имиджа использовались все наличные инструменты стратегической коммуникации:

- многочисленные послания с положительным уклоном в СМИ, наряду с хвастливыми сообщениями на официальном сайте ведомства и в СМИ

³¹ Luntz, *Words That Work*, 178.

- информативные речи Командующего Национальной гвардии Украины
- тематические пресс-конференции и интервью с руководителями разных уровней
- положительные оценки Президента
- положительная оценка иностранных военных властей, например, генерала Ходжиса.

В результате этой имидж-кампании, бригада быстрого реагирования сейчас имеет в обществе положительный имидж, пользуется специальным вниманием и является символом эффективных реформ в секторе безопасности Украины.

Указания по формированию имиджа ведомств сектора безопасности

Для достижения цели этого исследования можно следовать двум главным направлениям в плане составления указаний для формирования имиджа ведомств сектора безопасности: эффективный дискурс для формирования имиджа и разработка политики.

Эффективный дискурс, формирующий имидж

Эта часть указаний относится, скорее, к тактике и составлена для тех коммуникаторов, которые осуществляют стратегическую коммуникацию.

Фактор реципиента

С практической точки зрения, фактор реципиента является наиболее важным для стратегической коммуникации, поскольку «не важно, что ты говоришь; важно, что слышат люди».³² Соответственно, формирование имиджа зависит также от реципиента. Более того, реципиенту принадлежат все имиджи, сформированные в его/ее сознании. Таким образом, все послания стратегической коммуникации должны быть скомпонованы с учетом переменных целевой аудитории: возраст, гендер, занятие, жизненный опыт, образование и убеждения. В наше время даже ораторские умения касаются не только речи, они связаны со знанием социальных условий и улавливанием того, что ожидает аудитория.³³ Идеальное послание должно доносить до реципиента персональный смысл и персональные ценности. К примеру, женщины в целом лучше воспринимают истории, анекдоты и метафоры, тогда как мужчины в большей степени ориентированы на факты и стати-

³² Luntz, *Words That Work*.

³³ Ronald R. Krebs, *Narrative and the Making of US National Security* (New York: Cambridge University Press, 2015), 32.

стику.³⁴ С учетом того, что молодые люди читают меньше, послания, связанные с имиджем, должны быть краткими и иметь захватывающие начало и конец.

Ценности

Ценности являются основой создания имиджа ведомства сектора безопасности. Ценности ведомства должны не противоречить ценностям нации или общества. Любое расхождение в системах ценностей может привести к потенциальному конфликту. Выбор концепции ценностей зависит от миссии и видения ведомства. Обычно ценности ведомства скрупулезно формулируются в виде набора понятий. К примеру, семью основными ценностями Сухопутных сил США являются *Верность, Долг, Уважение, Самоотверженная служба, Честь, Честность и Личная отвага*.³⁵ Ценностями Национальной гвардии Украины являются *Честь, Отвага и Закон*.³⁶

Имидж лидера

В определенной степени, дискурс для формирования имиджа определяется личностью руководителя. Дело не только в том, что руководитель формулирует концепцию развития ведомства, но и в том, что лидер персонифицирует ведомство. Аудитория имеет склонность формировать свое отношение на основе качеств лидера, таким образом обязательным требованием к руководителю является наличие сильной коммуникационной индивидуальности. В то же время, «носители посланий, которые сами по себе являются самым лучшим посланием, всегда верны себе».³⁷ Имеются примеры, когда лидеры являются преувеличенно публичными личностями, предпочитают интенсивно общаться с аудиторией через социальные медиа. Найти необходимый баланс для лидера является искусством, но открытость обычно способствует положительному образу ведомства. Это предполагает, что руководитель будет принимать участие в пресс-конференциях, интервью, публичных событиях и т. д.

Послание

Для хорошего послания специальное значение имеют содержание, структура и функция. Как и при всякой стратегической коммуникации, послание, создающее имидж, должно быть убедительным по своему характеру. Результаты более ранних обзоров показывают, что убеждение и информирование являются двумя главными функциями послания стратегической коммуникации из числа шести обозначенных Хазелтоном: облегчать, информировать, убеждать, принуждать, способствовать достижению договоренности и решать проблемы. Стратегии убеждения приводили к самому высо-

³⁴ Luntz, *Words That Work*, 43.

³⁵ "The Army Values," по состоянию на 3 августа 2016, <https://www.army.mil/values>.

³⁶ "National Guard of Ukraine," по состоянию на 3 августа 2016, <http://ngu.gov.ua/ua>.

³⁷ Luntz, *Words That Work*, 92.

кому уровню участия широкой публики.³⁸ К примеру, «убедительное оформление использования военной силы может, таким образом, в некоторой степени иммунизировать или защитить общественное мнение от конвенциональных последствий увеличения числа человеческих потерь».³⁹

Чтобы послание было убедительным, специальное внимание следует уделять его структуре. Оформление послания таким образом, чтобы оно создавало контекст и было адекватным, зависит от ряда таких факторов, как реципиент, канал, время и тема послания. Уже доказано, что эффективным является «дать контекст ‘почему’ до ‘так, что’ и ‘как’, поскольку порядок, в котором представляется информация, определяет контекст, и он может быть так же важен, как сама сущность информации».⁴⁰ К примеру, сообщения с информации о «проступках» ведомства должны иметь структуру сэндвича: положительный факт, касающийся ведомства или среды безопасности в целом, – негативная информация, являющаяся ядром данного сообщения, – другой положительный факт, связанный с ведомством или шагами, которые следует предпринять. Эти выводы соответствуют основному языковому правилу, которое противоречит логике: «A+B+C не обязательно равно C+B+A».⁴¹

Убедительность посланий достигается не только рациональными аргументами и фактами. Для многих аудиторий эмоциональный компонент может быть доминирующим. Персонализация и гуманизация послания способствует включению эмоционального запоминания.⁴²

Отталкиваясь от правила, что «если вы хотите добиться внимания людей, сначала начните говорить на их языке»,⁴³ «Десять правил эффективного языка»⁴⁴ применимы для посланий, формирующих имидж: Простота, Краткость, Достоверность, Непротиворечивость, Новизна, Крепость, Стремление, Визуализация, Вопросы и Контекст.

Содержание формирующего имидж послания передается языком и визуальными средствами. Визуальные средства постепенно приобретают все большее значение благодаря калейдоскопической картине мира молодого поколения, являющейся результатом сдвига нашего мышления в сторону презентации информации в виде «клипов». Визуальные средства используются широко для поддержки дискурсов ведомств сектора безопасности. Краткий девиз «Целься высоко» на официальном сайте набора военнослу-

³⁸ Kelly P. Werder, “A Theoretical Framework for Strategic Messaging,” in *The Routledge Handbook of Strategic Communication*, 278.

³⁹ Ringsmose and Børjesen, “Shaping public attitudes,” 506.

⁴⁰ Luntz, *Words That Work*, 26.

⁴¹ Luntz, *Words That Work*, 41.

⁴² Luntz, *Words That Work*, 18.

⁴³ Luntz, *Words That Work*, 3.

⁴⁴ Luntz, *Words That Work*, 12-28.

жащих для Военно-воздушных сил США⁴⁵ поддерживается волнующим видео, ориентированным на эмоциональную сферу реципиента.

Формирующие имидж сообщения могут быть вложены в девизы и лозунги. Качественное измерение послания имеет большее значение, чем количественное. Основным требованием является создавать успешные, эффективные послания, которые застревают в нашем мозгу и никогда не исчезают, а именно они и заставляют людей действовать.⁴⁶

Непротиворечивость и когерентность создающего имидж дискурса

Непротиворечивость и когерентность связаны как с фактором реципиента, так и с фактором разнообразия аудитории. Когерентность не является линейной характеристикой. Для разных аудиторий нужны разные послания. Вместо распределения одного и того же «универсального» послания по разным каналам, послания, формирующие имидж, как и дискурс ведомства в целом, представляют собой широкий спектр различных посланий по одной теме для разных контекстов и для разных аудиторий. Суть в том, что эти послания должны быть непротиворечивыми, скоординированными, когерентными и взаимно усиливающими друг друга.

Восстановление

Стратегическая коммуникация сейчас считается интегральной функцией, а не приложением к планированию и проведению всех военных операций и всей военной деятельности. Она является процессом командования и управления, направленным на обеспечение оперативного успеха и сплоченности альянса.⁴⁷ Исследование «Картографирование СтратКом практик в странах НАТО» показывает, что:

СтратКом все еще далеко от состояния поддерживаемой, а не поддерживающей способности, так как коммуникаторы не находятся в самом сердце стратегии, есть строгое требование для управления «сверху вниз» на военном и политическом уровнях.⁴⁸

Потенциал имиджа повышать способности организации или ведомства все еще не признается явным образом в существующей политике стратегической коммуникации. К примеру, имидж не включен в Политику НАТО по стратегическим коммуникациям, но среди ее шести ключевых принципов упоминается «оказание влияния на общественные взгляды», что напрямую связано с имиджем.

⁴⁵ “U.S. Air Force Recruiting,” по состоянию на 3 августа 2016, www.airforce.com.

⁴⁶ Luntz, *Words That Work*, 126.

⁴⁷ Rita LePage, *Mapping of StratCom practices in NATO countries* (Riga, Latvia: NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2015), по состоянию на 3 августа 2016, <http://www.stratcomcoe.org/mapping-stratcom-practices-nato-countries-0>.

⁴⁸ LePage, “*Mapping of StratCom practices.*”

Отталкиваясь от роли имиджа для стратегической коммуникации ведомства сектора безопасности и необходимости осуществления инициатив «сверху вниз» в отношении Национальной гвардии Украины можно было бы иметь в виду следующие пункты:

- Необходимо разработать политику или доктрину стратегической коммуникации. Эта инициатива могла бы привести к созданию отдельной доктрины или плану, который перечислит ключевые элементы желаемого имиджа, которые нужно передать разным аудиториям:
 - Видение, миссию и ценности ведомства, разработанные на основе мандата ведомства;
 - Роль, структура, права и ответственности коммуникатора;
- Требование проводить ССВУ анализ (сильные стороны, слабые, возможности, угрозы) имиджа ведомства на регулярной основе, чтобы осуществлять мониторинг ситуации и утверждать согласованность имиджа с «И» концепцией;
- Подготовка планов на случай чрезвычайных ситуаций для предупреждения потенциальных угроз имиджу и «подготовки ответов без стресса и спешки».⁴⁹ Основываясь на этих планах, генерировать стандартные послания в качестве ответов на ожидаемые угрозы. «В случае кризисов, эти планы следует адаптировать к конкретной ситуации и вдумчиво осуществлять, не следуя слепо написанному. Кроме того, планы реакции на случай кризиса следует периодически пересматривать или актуализировать в случае необходимости».⁵⁰

Заключение

Стратегическая коммуникация является термином, обобщающим широкий спектр коммуникаций ведомств сектора безопасности, в том числе дискурс и действия. В секторе безопасности стратегическая коммуникация относится ко всем существующим информационным и коммуникационным способностям и не ограничивается деятельностью СМИ. Поскольку стратегическая коммуникация направлена на «завоевание умов и сердец»,⁵¹ имидж ведомства сектора безопасности становится ключевым инструментом в

⁴⁹ Benoit, "Image Repair Theory," 309.

⁵⁰ Benoit, "Image Repair Theory," 309.

⁵¹ David Kilcullen, "If we lose hearts and minds, we will lose the war," *The Spectator*, May 20, 2009, по состоянию на 3 августа 2016, <https://www.spectator.co.uk/2009/05/if-we-lose-hearts-and-minds-we-will-lose-the-war/>.

этом деле, поскольку он оказывает влияние на настроения реципиентов в отношении ведомства, их поведение и действия поддержки.

Имидж ведомства сектора безопасности является социальным конструктом, основанном на восприятии аудитории, ее интерпретации и настроениях. Сформированный в рамках стратегической коммуникации, он функционирует как фильтр в сознании реципиента при получении внешней информации о ведомстве.

Для ведомства сектора безопасности создание имиджа является комплексным процессом, поддерживаемым соответствующей политикой или доктриной, которая декларирует «И» концепцию ведомства с обозначенными ценностями. Коммуникатор, отвечающий за процесс формирования имиджа, разрабатывает дискурс ведомства в соответствии с политикой, осуществляет мониторинг реализации имиджа в реальном контексте и производит его модификацию для усиления или восстановления имиджа, когда это необходимо.

В качестве инструмента стратегической коммуникации, формирование имиджа основывается на тех же принципах объективности, открытости, достоверности и доверия, избегания обмана и манипуляций. Однако, всегда существует вероятность, что имидж ведомства сектора безопасности может быть неправильно использован ведомством или СМИ. Дальнейшие исследования этой проблемы могли бы способствовать идентификации механизма двустороннего влияния формирования имиджа и стратегической коммуникации в секторе безопасности и его возможностей и угроз.

Об авторе

Доктор Ирина Лисичкина является доцентом, заведующим кафедрой филологии, перевода и языковой коммуникации в Национальной академии Национальной гвардии Украины, Харьков, Украина.



Янош Бешеньо, *Connections QJ* 16, № 3 (2017): 27-51

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.3.02>

Рецензированная статья

Партизанские операции в Западной Сахаре: Полисарио против Марокко и Мавритании

Янош Бешеньо

Отдел по разработке концепции доктрины, Силы обороны Венгрии

Резюме: В этой работе рассматривается партизанская война между Фронтом Полисарио, представляющего жителей Западной Сахары, и Королевством Марокко и Мавританией. Уже сегодня вышеупомянутая война дает ряд уроков, касающихся ведения операций по борьбе с повстанцами (ОПБ) в условиях пустыни. Кроме обзора необходимых действий для ведения успешной партизанской войны, в этой статье описываются наиболее эффективные способы противодействия такой войне. Это первая ОПБ для марокканского государства, в которой оно применило нестандартный подход борьбы с партизанами. Марокканское правительство добилось устойчивых результатов путем изменения своей тактики и реформирования своих военных подразделений, расположенных в регионе Западной Сахары, а также благодаря созданию системы фортификационных сооружений.

Ключевые слова: Западная Сахара, Марокко, Мавритания, Полисарио, Сахрави, партизанская война.

Истоки: сахарский национализм

С начала 1970-х было высказано множество точек зрения о судьбе территорий Западной Сахары, которые были оккупированы Испанией до конца 19-го века.¹ Испанцы хотели сохранить эту территорию в качестве «заморской

¹ Janos Besenyő, "Western-Sahara under the Spanish Empire," *Academic and Applied Research in Public Management Science (AARMS)* 9, no. 2 (2010): 195-215.

территории».² Однако, Марокко и Мавритания тоже предъявляли претензии к этому региону, а его жители хотели основать свое собственное, независимое государство. Сахрави, которые состояли из более чем ста племен, представлялись Партией национального союза Сахрави (ПНСС), которая была создана и полностью подчинялась испанцам, и Фронтом Полисарио, сформированного обитателями этих территорий, которые в итоге объединили свои силы для борьбы против марокканцев и мавританцев, оккупировавших страну после ухода испанцев. Полисарио, созданный в 1973 году, организовал вооруженное сопротивление, сначала против испанцев. Их первое нападение было осуществлено 20 мая 1973 против испанского военного контрольно-пропускного пункта в Ель-Канга. Вскоре после этого Полисарио совершил еще несколько нападений на другие небольшие военные блокпосты и начал осуществлять регулярные нападения на фосфатные шахты в Бу-Краа. Так же, они выводили из строя транспортную систему фосфатных шахт, связывающей их с портом. В итоге, испанцы мобилизовали военные подразделения для борьбы с ними. В марте 1974 была инициирована операция «Барридо», в ходе которой против боевиков Полисарио, кроме подразделений территориальной полиции и номадских войск, были использованы вертолеты. В то время соседние страны Марокко, Мавритания и Алжир официально поддерживали самоопределение региона. Однако, позже Марокко и Мавритания потребовали эту территорию для себя. Алжирский президент Бумедиен выразил протест против этого и с лета 1975 года начал поддерживать Полисарио, впоследствии признав Полисарио освободительным движением.

Борьба за Испанскую Сахару

13 декабря 1974 года Организация Объединенных Наций приняла резолюцию № 3292 (XXIX) об отсрочке референдума, отправке комиссии по расследованию в Западную Сахару и запросе мнения Международного суда в Гааге. Комиссия ООН посетила Западную Сахару, Мадрид и столицы соседних государств в периоде между 8 мая и 9 июня 1975.³ Доклад комиссии показал, что жители поддерживают все более доминирующего Полисарио и требуют создания независимого государства.⁴ Испанцы, опасаясь, что могут потерять свое последнее влияние в регионе, начали тайные переговоры в Алжире с лидерами Полисарио о мирной передаче власти. В течение переговоров Полисарио прекратило свои нападения против испанцев.⁵ В ходе

² Geoffrey Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2013), 9.

³ John Mercer, *Spanish Sahara* (London: George Allen and Unwin Publishers, 1976), 242-243.

⁴ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 13.

⁵ Pablo San Martín, *Western Sahara: The Refugee Nation* (Cardiff: University of Wales Press, 2010), 98.

переговоров сахрави предложили испанцам свободное от сборов использование фосфатных шахт в продолжение еще 20 лет. Испанцам так же было бы разрешено сохранить большинство прав на рыбный промысел. В обмен испанцы признавали эту организацию в полуофициальном качестве. Поскольку было известно, что Марокко намеревается вторгнуться в Западную Сахару, Фронт Полисарио сделал попытку склонить на свою сторону Мавританию, которая опасалась территориальных претензий Марокко.⁶ Они предложили Моктару Ульд Дадда, в то время бывшему мавританским президентом, создать федеральное государство под его руководством путем объединения двух территорий.⁷ Однако, мавританский президент был уверен, что марокканцев не остановить, и что Международный суд поддержит претензии Марокко, и поэтому решил сотрудничать с Марокко. Испанцы не могли сохранить свое влияние в Западной Сахаре, а кроме того премьер-министр Ариас Наварро и его сторонники боялись, что Полисарио, являясь радикальным националистическим движением, может стать базой для антииспанского Движения за независимость Канарских островов (ДНКО), которое в то время действовало из Алжира.⁸ Поэтому они в итоге отказались от этой территории и 14 ноября 1975 года заключили Мадридское соглашение с Марокко и Мавританией, которые согласно этому договору поделили Западную Сахару между собой.⁹

15 ноября Эль-Вали, руководитель Полисарио, объявил, что они считают Мадридское соглашение ничтожным и недействительным. Тем не менее, марокканский правитель Хассан II 25 ноября заявил, что они считают проблему Западной Сахары исчерпанной, и назначил Ахмеда Бенсуда губернатором этого региона. Король считал, что лидеры Полисарио не смогут объединить 60 000 сахрави, и что они смогут использовать только небольшое число наемников для своих операций, которые в отличие от марокканских военных, будут неподготовлены для войны в пустыне. Таким образом, он предполагал, что существование Полисарио не является угрозой для марокканского государства. Он сделал это заявление, зная о сообщениях, что местные военные и полицейские силы численностью в 2 500 человек, в прошлом работавшие на испанцев, почти в полном составе присоединились к

⁶ Robert E. Handloff, *Mauritania: A Country Study* (Washington: Federal Research Division of the Library of Congress, 1990), 22-23, 27-28.

⁷ Toby Shelley, *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?* (London and New York: Zed Books, 2004), 43.

⁸ John Damis, *Conflict in Northwest Africa: The Western Sahara Dispute* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1983), 65.

⁹ Hammad Zouitni, *The Moroccan Sahara Issue from the Independence of Morocco to the Present Day* (Centre Marocain Interdisciplinaire des Études Stratégiques et Internationales, 2013), 239.

Полисарио.¹⁰ Многие озвучивали свои сомнения относительно военных способностей местных жителей, к примеру, посол США в своем докладе писал, что

Полисарио, хотя потребности партизан небольшие, не выглядит способным продержаться длительное время против относительно большей марокканской военной мощи и в крайне негостеприимных условиях, где обнаружение с воздуха относительно легко.

Позиция Международного института стратегических исследований была похожей:

Партизанские операции трудны в открытой пустыне Испанской Сахары, где обороняющимся относительно легко контролировать движение.¹¹

Критики способностей местных жителей не учитывали, что сахрави жили в этом районе в течение столетий и были приспособлены к его особенностям. Знание караванных маршрутов, проходимых путей и источников воды позволяло им использовать против марокканских войск все возможности, предоставляемые пустыней. По мнению некоторых аналитиков, марокканские военные были гораздо лучше подготовлены, чем сахрави, поскольку они не только вели многие годы освободительную войну против французов, но марокканские солдаты также имели опыт службы в силах ООН в Конго (1960-61). Кроме того, они принимали участие в непродолжительном пограничном конфликте против Алжира в 1963 году, а также воевали в Сирии во время арабо-израильской войны в 1973. Считалось, что в то время оборудование марокканских вооруженных сил было самым передовым в этом регионе, поэтому понятно, что все ожидали, что победа останется за ними. Однако, марокканцы не учли опыт бывших испанских колонистов, которые вели весьма эффективные операции по борьбе с повстанцами с участием парашютистов и других специальных сил против Марокканской освободительной армии во время войны Ифни.¹²

¹⁰ Janos Besenyő, "The Occupation of Western Sahara by Morocco and Mauritania," *Tradecraft Review* 6, no. 1 (Special Issue, 2010): 76-94, <http://www.scribd.com/doc/127198909/The-Occupation-of-Western-Sahara-by-Morocco-and-Mauritania>.

¹¹ Stephen Zunes and Jacob Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution* (NY: Syracuse University Press, 2010), 6-7.

¹² Марокканское военное руководство дорого заплатило за свою забывчивость как человеческими, так и материальными потерями, так как многие сахрави в подразделениях Фронта Полисарио воевали плечом к плечу с испанцами в качестве солдат Испанского легиона или Номадских войск для того, чтобы отбросить марокканские войска, проникшие в Испанскую Сахару.

Оккупация Западной Сахары

В середине ноября 1975 марокканские вооруженные силы начали свое наступление в Западной Сахаре. В то же время Испания объявила, что в течение нескольких месяцев расформирует гражданскую администрацию и начнет вывод своих сил, чье место будет занято марокканскими и мавританскими военными.¹³

Целью войск, наступающих вдоль побережья, была оккупация Эль-Аюн и фосфатных месторождений Бу-Краа. Согласно первым официальным военным сообщениям, Королевские силы углубились на 100 километров на территорию Западной Сахары и 28 ноября захватили второе по величине селение Смара.¹⁴ Меньше чем через месяц, в регионе Западной Сахары были расположены силы численностью в 25 000 человек, около трети марокканской армии. Из них 15 000 были расквартированы в гарнизонах Сагуя Эль-Хамра, 5000 в Эль-Аюн, а оставшиеся 5000 были базированы вблизи южных границ бывшей Испанской Сахары. Наступление марокканских войск сопровождалось массовой миграцией населения. Сотрудник посольства США в Рабате, который находился в этом районе, описал происходящие события следующим образом: «гражданское население городов почти полностью ушло», а сам посол охарактеризовал оккупированные марокканцами города Эль-Аюн и Смара как «практически военные лагеря».¹⁵ 11 декабря марокканцы захватили Эль-Аюн, а мавританцы, тоже участвовавшие в наступлении, оккупировали Ла Гуэра и Тихла. Испанцы ушли из региона в конце декабря; последние испанские военные покинули территорию бывшей Испанской Сахары 12 января 1976 года. После этого остались всего 150 испанских чиновников для осуществления и обеспечения плавного перехода от испанской к марокканской администрации территории.¹⁶ Солдаты местного происхождения, освобожденные от испанской военной службы, присоединились к Полисаро – раньше воспринимаемому как враг большинством из них, – и создали Сахарскую народную освободительную армию (*Ejército de Liberación Popular Saharaui*; ELP), чтобы бороться с марокканцами.¹⁷ Сахрави использовали алжирскую и вьетнамскую модель организации вооруженных сил. Руководители сопротивления, имевшие более высокий боевой дух, чем марокканские и мавританские солдаты, показали

¹³ David J. Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict* (Maxwell Air Force Base, AL: Air University Press, 1986), 33.

¹⁴ Richard Lawless and Laila Monahan, *War and Refugees: The Western Sahara Conflict* (London and New York: Pinter Publishers, 1987), 99.

¹⁵ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 113.

¹⁶ Tony Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War* (Westport, CT: Lawrence Hill Books, 1983), 229-230.

¹⁷ Damis, *Conflict in Northwest Africa*, 70-71; Virginia M. Thompson and Richard Adloff, *The Western Saharans: Background to Conflict* (London: Taylor & Francis, 1980), 252.

неожиданную тактическую зрелость при проведении последовавших партизанских операциях.¹⁸ Кроме того, сахрави получили вооружение от выводимых испанских войск, и в определенных случаях, испанцами им даже были переданы некоторые фортификационные сооружения.¹⁹ Сначала плохо вооруженные сахрави проводили, в основном, оборонительные операции и помогали эвакуации гражданского населения, уходящего из-за жестокости марокканских войск.

Однако, сахрави скоро перешли в наступление. Уже 29 декабря одна из их небольших групп атаковала мавританский город Зуэрат. Этот город, функционирующий в качестве горного центра, находится в середине пустыни, на расстоянии 400 километров от столицы. В ходе нападения сахрави нанесли небольшой ущерб горному оборудованию, но не успели захватить город. В то время мавританская армия состояла из менее чем 3000 подготовленных военных, 2000 военных полицейских и нескольких старых истребителей, таким образом, являясь легкой мишенью для сахрави, которые использовали партизанскую тактику, чтобы постоянно изматывать мавританцев.²⁰ Аин Бен Тили, известная бывшая крепость французского Иностранного легиона, была обороняема мавританскими военными, когда ее окружили подразделения сахрави. Мавританский президент Ульд Дагга обратился за помощью к военно-воздушным силам Марокко, чтобы облегчить положение защитников, которые оказались в сложной ситуации. Однако, даже марокканские военно-воздушные силы не смогли деблокировать форт. Более того, один из истребителей Нортроп Ф-5 был сбит партизанами. Форт был полностью захвачен силами Полисарио 21 января. В следующие дни партизаны атаковали города Бир Мохрейн и Инал, но причинив существенный ущерб, они не смогли захватить эти города из-за скоординированного контрнаступления мавританской армии. Мавританцы успели реорганизовать свои войска с помощью французов и продолжили контрнаступление на границу Западной Сахары в третьей неделе декабря. После непродолжительного, но кровопролитного сражения они захватили город Ла Агуэра и начали вытеснять солдат Полисарио и сочувствующих им гражданских лиц из региона. 11 января мавританцам удалось оккупировать маленький город Аргуб (недалеко от Вилла Сиснерос) после всего двух недель боев. 200 гражданских и солдат обороняли город до последней пули и мавританцам удалось захватить в плен только немногих тяжело раненных солдат, поскольку большинство защитников погибли в ходе сражения. После этого сахрави оставался только один вариант: бегство.²¹ Поначалу беженцы

¹⁸ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 31-34.

¹⁹ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 9.

²⁰ У сахрави была очень точная информация о мавританской ситуации, так как несколько руководителей сахрави – такие, как Ибрахим Хаким или Ахмед Баба Миске, последний раньше был мавританским дипломатом, родились в Мавритании и они могли рассчитывать на помощь сахрави, живущих в Мавритании.

²¹ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 231.

направлялись к северным территориям Мавритании, граничащим с Западной Сахарой. Затем их эвакуировали в Алжир с помощью алжирской армии.²² Кроме транспортировки беженцев, алжирцы помогали войскам сахрави продовольствием, водой и лекарствами.²³ В это время стали видными первые признаки раскола в марокканском-мавританском союзе. Марокканцы, опасаясь, что мавританские войска не смогут захватить город Вилла Сиснерос к назначенному сроку, вошли в город под командованием полковника Длими. Несмотря на факт, что Мадридское соглашение ставило этот город под мавританским контролем, Марокко расположило в нем свой гарнизон. Таким образом, тогда как Мавритания создала в этом городе административный центр, действительная военная сила принадлежала Марокко.²⁴

27 января 1976 года подразделения марокканской армии напали на алжирский конвой, осуществляющий «гуманитарную деятельность» в окрестностях Амгалы,²⁵ и после несколько дней сражений алжирские войска были вынуждены отступить, неся серьезные потери.²⁶ Взбешенное алжирское военное руководство потребовало незамедлительного возмездия, и развязывание войны удалось избежать только чудом. С этого момента, хотя алжирское руководство увеличило материальную поддержку боевиков сахрави, оно удерживало свои войска от любых дальнейших стычек.²⁷ Возмездие было получено очень скоро, когда при второй битве за Амгалу с 13 по 15 февраля формирования Полисарио нанесли поражение марокканским войскам.

К этому времени, снабженные французским оружием и координируемые французскими военными инструкторами, несмотря на невысокие боевые способности мавританцев, марокканский-мавританский альянс был в лучшем положении, чем партизаны.²⁸ Партизаны могли выставить только несколько тысяч добровольцев, вооруженных стрелковым оружием, минометами и небольшим числом противотанковых и зенитных ракет, которые они получили от ливийских и алжирских вооруженных сил.²⁹ В ходе столкновений, марокканцы не только развернули пехотные формирования, но во

²² Janos Besenyő, "Saharawi Refugees in Algeria," *Academic and Applied Research in Public Management Science (AARMS)* 9, no. 1 (2010): 67-78.

²³ Norrie MacQueen, *United Nations Peacekeeping in Africa Since 1960* (London: Longman, 2002), 237.

²⁴ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 230-231.

²⁵ The Algerians conducted mainly the transportation of the Sahrawi refugees, but also provided logistical support for the militants of the Polisario.

²⁶ Shelley, *Endgame in the Western Sahara*, 26-27.

²⁷ Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 35-36.

²⁸ Thompson and Adloff, *The Western Saharans*, 270.

²⁹ Anthony H. Cordesman, *A Tragedy of Arms: Military and Security Developments in the Maghreb* (Westport: Praeger Publishers, 2001), 59.

многих случаях они подвергали бомбардировкам поселения и лагеря беженцев сахрави.³⁰ Это привело к увеличению миграции гражданского населения на оккупированных территориях. Сначала в лагерях, построенных в пустыне, жили 9000 беженцев, но к концу 1975 года появились сообщения о приблизительно 70 000 человек,³¹ и к концу февраля 1976 года в лагерях для беженцев в Алжире проживало около 100 000 женщин, детей и стариков.³² Большинство мужчин ушли на войну. 27 января 1976 года было объявлено о создании Арабской демократической республики сахрави и была объявлена война Марокко и Мавритании.³³ Тем не менее, марокканская армия продолжала свое наступление и оккупировала все новые и новые территории.

14 апреля 1976 союзники официально подписали договор о разделе региона. По договору, Марокко получало два самых больших города (Эль-Аюн и Смара) и фосфатные месторождения, таким образом увеличив свою территорию на 35 процентов.³⁴ Между тем, хотя Мавритания получила Вилла Сиснерос и длинную береговую линию с хорошими промысловыми ресурсами, она не имела ничего другого, кроме пустынного песка на полученной ею территории.³⁵

Партизанская война против оккупирующих государств

После разделения региона Полисарио продолжил вооруженную борьбу. Последовательность нападений, известная как «Наступление 20 мая», достигла пика 11 мая, когда началось скоординированное наступление на Эль-Аюн, Смара, Бу-Краа, Бир Мохрейн и Чингуетти, а также на конвейерную систему транспортировки фосфатов.³⁶ Партизаны, воодушевленные успехом этих небольших засад, в первые часы 8 июня 1976 атаковали даже Нуакшот,

³⁰ Марокканцы использовали против сахрави не только конвенциональные бомбы, но и бомбы с напалмом и белым фосфором. См.: Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 16; and Erik Jensen: *Western Sahara: Anatomy of a Stalemate* (CO: Lynne Rienner Publishers, 2004), 29.

³¹ San Martín, *Western Sahara: The Refugee Nation*, 109.

³² По мнению некоторых исследователей, разделение между разными племенами практически исчезло в лагерях для беженцев, следовательно, можно утверждать бытность беженцев способствовала формированию народа сахрави. По этому вопросу, согласно множеству исследователям и официальной марокканской позиции, нет никакого народа сахрави, это искусственно созданная в 20 веке концепция. Это частично верно, поскольку Полисарио активно и очень успешно пытался эродировать связи бывшей племенной системы, так как по их мнению она ослабляла единство народа сахрави. Смотри: Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 16, 24-26, 29-30.

³³ Damis, *Conflict in Northwest Africa*, 40-44.

³⁴ Cordesman, *A Tragedy of Arms*, 60.

³⁵ Yahia H. Zoubir, "The Western Sahara Conflict: Regional and International Dimensions," *The Journal of Modern African Studies* 28, no. 2 (June 1990), 226.

³⁶ Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 42.

столицу Мавритании.³⁷ Военное формирование численностью примерно в 600 человек смогло пройти незамеченным 1 000 километров по вражеской территории, что является свидетельством отличного знания местной географии и поддержки местного населения. Нападение продолжалось почти час, цели были накрыты сильным минометным и пулеметным огнем. Некоторые из мавританских солдат бежали, но сахрави не сумели воспользоваться своей победой, так как их командир, Эль-Вали Мустафа Сайед, погиб во время сражения.³⁸ Одновременно Полисарио начал наступление на северные территории против Тан-Тан, Ждрия и Гуелта Земмур. К этому времени сахрави изменили свою тактику. Понимая, что они не могут эффективно защищать поселения, которые все еще находились под их контролем, против механизированных и модернизированных марокканских подразделений, они переориентировались на отработанную и более успешную партизанскую тактику.³⁹ Почти при каждом нападении они могли рассчитывать на поддержку большей части местного населения, так как племена, родственные сахрави, проживали в южных марокканских и мавританских территориях. Таким образом, состоя из нескольких сотен человек, подразделения Полисарио легко могли передвигаться и на оккупированных территориях, и на территориях вражеских стран. Поэтому, хотя марокканцы удерживали города и фортификационные сооружения, переданные им испанцами, их линии снабжения находились под угрозой постоянных нападений⁴⁰ со стороны боевиков, которым помогало хорошее знание разнообразного ландшафта региона.⁴¹

³⁷ Damis, *Conflict in Northwest Africa*, 84.

³⁸ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 11; Handloff, *Mauritania: A Country Study*, 30.

³⁹ David L. Price, *The Western Sahara* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1979), 33.

⁴⁰ Jim Paul, et al., "With the Polisario Front of Sahara," *MERIP Reports* 53 (December 1976): 16.

⁴¹ В целом, пустыня менее пригодна для партизанской войны, но большая часть территорий Западной Сахары состоит из невысоких гор, прорезанных долинами сезонных рек и оврагами, где большое число пещер обеспечивает хорошее укрытие. Кроме того, в отличие от оккупационных войск – которым приходится обеспечивать снабжение извне, – сахрави жили в этом регионе в течение столетий и знали каждый источник воды. Армии, оккупирующие этот регион, не могли осуществлять эффективную разведку местонахождения партизан даже с воздуха: во время борьбы против французов и испанцев сахрави научились тому, что они могут защищаться от самолетов, передвигаясь ночью и скрываясь днем. Марокканцы думали, что оборудовав свои самолеты и вертолеты инфракрасными системами обнаружения, они смогут успешно находить и уничтожать силы Полисарио. Хотя с помощью США им были поставлены радиолокационные системы Вестинхаус, они не оправдали их ожидания, в некоторой степени из-за огромной территории, в некоторой степени из-за малого числа радаров и недостаточной подготовки марокканского персонала. См. Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 18-19.

Роль Мавритании в конфликте

В военном плане Мавритания была более слабой из двух стран и к тому же имела внутренние экономические и этнические проблемы. Поэтому Полисаро сфокусировал свои ограниченные ресурсы на борьбе против мавританских войск. Сахрави, в духе сахарских арабских традиций и не располагая достаточной подготовкой и подходящим тяжелым вооружением, начал организовывать партизанские нападения (гази). Их формирования (ката'иб), экипированные стрелковым оружием и лэндроверами, появлялись, проехав сотни километров, и затем исчезали, быстро завершив нападение.⁴² Поскольку Мавританская пустыня размером вдвое больше Франции, военные и полицейские силы в распоряжении местных властей были недостаточны для осуществления контроля над этой территорией.

Так как сахрави понимали, что они не смогут нанести поражение мавританцам только военными средствами, они так же оказывали политическое и экономическое давление на страну. Они систематически тревожили экономические объекты для того, чтобы обратить гражданское население против правительства. Постоянные нападения, совершаемые боевиками, наносили ущерб железнодорожным линиям, связывающим мавританские железные месторождения с портами, причиняя серьезные трудности стране, чьим главным источником дохода была продажа железной руды.⁴³

Хотя мавританское политическое руководство было захвачено врасплох нападениями, оно посчитало, что быстрые смены в военном командовании смогут разрешить ситуацию. Подполковник Ахмед Ульд Бусейф, который до этого командовал вторым военным округом страны, был назначен новым начальником штаба. Одновременно, мавританское руководство озвучило свое критическое отношение к действиям марокканских военных, поскольку оно ожидало, что марокканцы начнут контрнаступление против формирований Полисаро. Однако, нападение совершили как раз боевики Полисаро из оккупированной марокканцами зоны против мавританских поселений Нема и Тизит.

Из-за усиливающихся нападений мавританская армия увеличила свою численность до 17 000 человек и купила более современное вооружение.⁴⁴ Подготовка новобранцев проводилась ускоренным образом в центре подготовки в городе Атар, который был создан с французской помощью, но даже это не давало существенных результатов.⁴⁵ 9 мая 1977 повстанцы снова напали на мавританский город Зуэрат и нанесли такой ущерб электростанции, резервуарам для топлива и горному оборудованию, что произ-

⁴² Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 42; Thompson and Adloff, *The Western Saharans*, 253.

⁴³ Handloff, *Mauritania: A Country Study*, 5.

⁴⁴ Shelley, *Endgame in the Western Sahara*, 43-44.

⁴⁵ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 246.

водство временно было остановлено. В то время Мавритания могла разрешить свои проблемы в Западной Сахаре только с военной помощью, обеспеченной соглашением с Марокко, и с финансовой поддержкой Саудовской Аравии, Кувейта, Кот-д'Ивуара⁴⁶ и Объединенных Арабских Эмиратов.⁴⁷ Несмотря на присутствие свежеприбывших марокканских войск, подразделения Полисарио атаковали Нуакшот в июле, отступив с минимальными потерями после успешного нападения.⁴⁸

Французы, союзники мавританцев, отправили военное формирование численностью в 200 человек для обеспечения защиты мавританской столицы, и с конца ноября для защиты более крупных мавританских поселений из военно-воздушной базы в Дакаре направлялись истребители Ягуар в рамках наступательной операции, известной как «Операция Ламантин». Ситуация в Мавритании сильно беспокоила Францию, поскольку эта страна входила в сферу ее военных и экономических интересов. Несмотря на мавританские декларации, подчеркивающие независимость от Франции, страна все еще была связана со своим бывшим колонизатором. В ходе операции «Ламантин» часть сверхзвуковых истребителей, размещенных на авиабазе Оуакам, были приведены в повышенную готовность, так как они могли достичь района Нуакшота меньше, чем за 50 минут. 1300 французских военных, размещенных на базе, были усилены еще 300,⁴⁹ и ночью на 1 ноября формирование быстрого развертывания под командованием генерала Мишеля Форгета прибыло на базу в Сенегале. Через несколько дней генерал с 60 специально подготовленными солдатами перебазировался в город Атар на мавританской территории. Командование базой Оуакам было передано полковнику Хюрет, который также отвечал за тыловое обеспечение операции «Ламантин». По прибытию Форгет начал устанавливать линии связи между Оуакам и мавританскими базами. Тем временем, предоставленный французским военно-морским флотом самолет Бреге-Атлантик начал совершать разведывательное патрулирование над Мавританией.⁵⁰ Целью

⁴⁶ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 39.

⁴⁷ Damis, *Conflict in Northwest Africa*, 85.

⁴⁸ К концу апреля 1977 боевики Полисарио уничтожили 18 самолетов-истребителей и вертолетов, два транспортных самолета и 800 разных военных машин и грузовиков. Среди союзников потери марокканцев составили 4 200 убитых, 2 800 раненных и 96 захваченных в плен, а потери мавританцев составили 1 600 погибших, 900 раненных и 16 захваченных в плен. Некоторые источники объясняли небольшое число захваченных в плен первоначальным нежеланием сахрави брать пленных. Несмотря на тяжелые потери, Полисарио не смог добиться значительного успеха против оккупирующих сил. Смотри: Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 36.

⁴⁹ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 12.

⁵⁰ Хотя изначально эти самолеты были предназначены для обнаружения подлодок, с их квалифицированными экипажами они оказались важным элементом операции. Французы так же использовали дальние разведывательные самолеты

разведывательных полетов было наблюдение за движением войск Полисарии и затем информировать французские истребители, мавританские вооруженные силы и полицейские подразделения, которые были готовы контратаковать. Французские советники так же создавали карты для подразделений мавританской армии, так как они не были ознакомлены с оккупированными ими территориями. Французская секретная служба так же рекрутировала опытных наемников для содействия мавританским солдатам. По запросу мавританского правительства, марокканцы тоже отправили войска для поддержки операции.⁵¹

Похоже было, что солдаты Полисарии не смогут противостоять такой силе, и Мавритания возобновила движение по железной дороге Нуадибу-Зуэрат, которое была остановлено в течение месяца. Однако, сахрави атаковали первую партию грузов, взяли в плен французского железнодорожного инженера и мавританских солдат, сопровождающих груз. 25 ноября разозленные французы перебазировали еще четыре военных самолета типа Ягуар из авиабазы Тул в Мавританию для использования их в ответных ударах против Полисарии.⁵² Первый раз Ягуары были применены 2 декабря против партизан, атакующих железную дорогу неподалеку от поселения Буланур, а затем 12 декабря в окрестностях Зуэрата. Хотя операция «Ламантин» нанесла серьезный ущерб партизанам, это их не остановило. Наоборот, сахрави сделали выводы из этих событий, и разделившись на более мелкие группы, продолжили проводить рейды против мавританских объектов.⁵³ С 1977 по 1978 год их нападения остановили железнодорожное движение между Нуадибу и Зуэратом почти полностью, парализовав работу железных месторождений, которые давали большую часть мавританского дохода.

Несмотря на сильное уменьшение государственных доходов, военные расходы Мавритании были увеличены почти на 50 процентов в 1976 и еще на 26 процентов в 1977, достигнув 30 процентов от всех государственных расходов. Мавритания могла обеспечивать порядок на своей территории, только вводя еще большее количество марокканских войск, но партизан это

Мираж-4 для картографирования менее изученных районов и для фотографирования.

⁵¹ Марокканцы направили дополнительно еще 600 солдат в территории, оккупированные Мавританией, где в скором времени были расположены марокканские войска численностью в 1 200 человек, и еще продолжали прибывать новые из Марокко. В январе 1978 года в районе Зуэрат-Нуадибу уже было расквартировано 2 400 солдат, в районе железных месторождений Ақджуж – 600 человек, и другие 2 800 под Тирисом эль-Гарбиа. Марокканские военно-воздушные силы расположили три самолета-истребителя F-5 в аэропорту Нуадибу для участия в совместных операциях.

⁵² Price, *The Western Sahara*, 62.

⁵³ Tony Hodges, "The Western Sahara File," *Third World Quarterly* 6, no. 1 (January 1984): 74-116, 101-102.

не остановило и доверие военного руководства было подорвано зависимостью правительства от мавританско-марокканского альянса.⁵⁴ Некоторые мавританские офицеры арабского происхождения чувствовали, что их национальная гордость была ущемлена передачей руководства войной марокканцам, вытеснением Мавритании на второе место.⁵⁵ 10 июля 1978 года недовольные офицеры свергли Мохтара Ульд Дадда и начали переговоры с сахрави о возможности заключения мирного договора.⁵⁶ В ответ Полисарио односторонним образом объявило о перемирии с Мавританией, начиная с 12 июля. Так как в Мавритании были размещены более 8000 марокканских солдат,⁵⁷ у правительства было весьма ограниченное пространство для маневра и оно не могло одновременно выполнить требования Марокко, Алжира и Полисарио. И снова для посредничества обратились к Франции. Однако, скоро стало очевидным, что Мавритания не может принять одностороннее решение о мирном договоре с Полисарио. Поэтому о признании Сахарской Арабской Демократической Республики (САДР) и незамедлительном и безоговорочном уходе из оккупированных Мавританией территорий не могло быть и речи.

Поскольку прекращение огня не относилось к марокканцам, 4 января войска сахрави перешли реку Драа, служившей исторической и физической границей, и напали на марокканский город Асса. После успешного пограничного рейда сахрави начали «Наступление Бумедиен», названное по имени бывшего Алжирского президента.⁵⁸ Первое нападение было начато 16 января 1979 года недалеко от поселка Лемсеид, менее чем в десяти километрах от Лаайуна. В течение двух дней сражения две основные боевые колонны марокканцев были уничтожены. Это был первый случай, когда механизированная марокканская часть, сопровождаемая бронемашинами, потерпела поражение от солдат Западной Сахары. Полисарио сообщал о 600 погибших, 250 раненных и 51 захваченных в плен марокканских солдатах и офицерах. Они успели захватить четыре бронированные боевые машины и 60 внедорожников и уничтожить семь танков, 96 джипов, один истребитель F-5 и четыре вертолета. Алжирский президент Бенджедид Чадли,

⁵⁴ Lawless and Monahan, *War and Refugees*, 101.

⁵⁵ В Мавритании и Тирус эль-Гарбиа в феврале 1978 года находилось 8 000 марокканских солдат, но их число скоро превысило 9 000, что вызвало беспокойство у Франции. Полисарио обвинил мавританское руководство в попытке сдать страну марокканцам. Последовавшая паника хорошо иллюстрировалась фактом, что мавританское политическое руководство снова обратилось к французским военно-воздушным силам за помощью против партизан, атаковавших столицу в мае 1978.

⁵⁶ Handloff, *Mauritania: A Country Study*, 121-122.

⁵⁷ Leo Kamil, *Fueling the Fire: U.S. Policy and the Western Sahara* (Trenton, NJ: The Red Sea Press, 1987), 36.

⁵⁸ Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 44.

обеспокоенный успехами сахрави, попросил Ульда Салека как можно скорее начать мирные переговоры. Полисарио снова зашел на марокканскую территорию 28 января в составе одного формирования численностью в 1200 человек, экипированного современным вооружением и 200 джипами. Атакующие успели на несколько часов захватить город Тан-Тан в центре Южного Марокка, который являлся логистическим центром и базой марокканских военно-воздушных сил. После успешного рейда нападающие отступили в пустыню с несколькими взятыми с плен марокканскими солдатами. Факт, что они смогли пройти незамеченными 500 километров по территории, находящейся под контролем марокканских военных, привлек внимание мировых СМИ, и хотя марокканцы отрицали, что такой рейд имел место, мир был извещен о нападении.⁵⁹

Тем временем, в Мавритании произошел очередной переворот и новое руководство выразило желание подписать мирный договор с сахрави. 5 августа 1979 года в Алжире Мавритания и Полисарио подписали мирный договор, согласно которому Мавритания признавала Полисарио и отказывалась от всех своих территориальных претензий в Западной Сахаре.⁶⁰ В соответствии с секретным параграфом этого Алжирского мирного договора, Мавритания должна была передать оккупированные мавританцами территории партизанам Полисарио в течение семи месяцев с момента подписания договора.⁶¹ Однако, этого не произошло. 8 августа Хассан II отдал приказ, чтобы все марокканские войска, находящиеся в Мавритании, вернулись в Марокко, за исключением формирования численностью в 1000 человек в Бир Мохрейне и формирования численностью в 2400 человек в Тирис эль-Гарбиа. На следующий день М'хаммед Бусетта, марокканский министр иностранных дел, объявил, что его страна отвергает Алжирский договор, поскольку Тирис эль Гарбиа принадлежит, исторически и юридически, Марокко, что было подкреплено решением Международного суда в Гааге. После этого в Дахла прилетели пять транспортных самолетов C-130 Геркулес с несколькими сотнями марокканских солдат на борту. Они, вместе с солдатами, уже находящимися там, начали оккупировать город. В течение нескольких дней они захватили контроль над всей до этого оккупированной мавританцами территорией, которую быстро присоединили к Марокко под именем Уэд Эддахаб.⁶² Таким образом, 95 процентов Западной Сахары оказалась под марокканским контролем.⁶³ Позже Марокко приняло участие в

⁵⁹ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 285.

⁶⁰ Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 42; Handloff, *Mauritania: A Country Study*, 33-34.

⁶¹ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 275.

⁶² Janos Besenyő, *A nyugat-szaharai válság egy magyar békefenntartó szemével, [The Western Saharan crisis through the eyes of a peacekeeper]* (Pécs: Publikon Publishers, 2012), 139; Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 17.

⁶³ Zouitni, *The Moroccan Sahara Issue from the Independence of Morocco to the Present Day*, 242.

неуспешном перевороте против мавританского президента Хайдалла для того, чтобы снова привлечь Мавританию к борьбе против Полисарио, но с тех пор Мавритания последовательно остается вне этого конфликта.⁶⁴

Война между Марокко и Полисарио

После этих событий партизаны направили свое внимание на марокканские войска, чье положение ухудшилось после отхода мавританцев. Несмотря на это, сахрави добились лишь частичного успеха против лучше экипированных регулярных войск.⁶⁵ Они снова вернулись к партизанской тактике против марокканцев, которые создали несколько гарнизонов на оккупированных территориях. Марокканцы сталкивались с большими трудностями при обороне этих гарнизонов, поскольку они не смогли адаптироваться к условиям пустыни. Боевики Полисарио создали небольшие блокпосты в долине Сагуя эль-Хамра и в горах Земмур, большинство из них спрятанные под землей, откуда они отправлялись на ночные рейды и куда они могли спрятаться от своих преследователей. Чтобы избежать воздушного наблюдения, они передвигались ночью, или если им нужно было двигаться днем, они использовали джипы, на которых были убраны все стекла для того, чтобы отражения не раскрывали их местонахождение.⁶⁶ Предпочитаемыми объектами их нападений были Лаайун, Тарфая и мост, соединяющий города Тан-Тан и Тарфая на реке Уэд Шебейка.⁶⁷ Они так же нападали на фосфатные шахты в Бу-Краа, где тем же способом, как при нападениях в Мавритании, они делали добычу и транспортировку фосфатов почти невозможными.⁶⁸ Их главной целью был конвейерная линия длиной в 100 километров, по которой транспортировались фосфаты от шахт до портового района Эль-Аюн. Нападающие могли повреждать конвейерную линию в нескольких местах, и пока марокканцы ремонтировали повреждения и защищали район путем патрулирования, они не могли заниматься серьезным наступлением против повстанцев. Из-за рейдов Полисарио, добыча фосфатов была почти полностью приостановлена в регионе Западной Сахары, и эксплуатация месторождений смогла возобновиться только после окончания «Бермы», оборонительной системы стен, чье строительство начал генерал Длими. Но, поскольку у Марокко были собственные фосфатные месторождения, добыча и экспорт не были полностью остановлены рейдами Полисарио.⁶⁹

Наиболее тревожным для марокканского руководства было то, что формирования Полисарио уже начали нападать на экономические и военные объекты на южных территориях Марокко. Одной из целей партизан было

⁶⁴ Handloff, *Mauritania: A Country Study*, 35.

⁶⁵ Cordesman, *A Tragedy of Arms*, 61.

⁶⁶ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 283, 337.

⁶⁷ Lawless and Monahan, *War and Refugees*, 103.

⁶⁸ Shelley, *Endgame in the Western Sahara*, 191.

⁶⁹ Thompson and Adloff, *The Western Saharans*, 291.

поселение Сиди Амара в долине реки Драа, где 27 августа 1979 года они устроили засаду подразделению марокканской армии и уничтожили его почти полностью. 30 сентября была захвачена застава Гульб Бен Рзук у алжирской границы.⁷⁰ Полисарио предупредил марокканского правителя, что если его войска не уйдут с территории Западной Сахары, рейды будут продолжаться и боевики сахрани начнут атаковать даже города Рабат, Агадир или Танжер. Это, однако, было пустой угрозой, так как сахрани были активными только в горах Куаркзиз и Бани, долине реки Драа и некоторых районах Атласских гор, и они никогда не доходили до упомянутых городов.⁷¹

В отличие от других противостоящих сил, марокканцы получали существенную финансовую и военную поддержку со стороны Соединенных Штатов,⁷² Франции и Южной Африки. Их арсенал вооружений был весьма обширным, у них были военные самолеты F-5 и C-130, вертолеты «Газель», бронетранспортеры Ратель, Эланд и AML-90MM, южноафриканские бронированные разведывательные машины, разные зенитные батареи, радиолокационное оборудование и большой набор стрелкового оружия. Эти страны предоставляли марокканцам не только вооружение, но и инструкторов и советников. Кроме того, Франция предоставляла марокканским вооруженным силам существенную разведывательную поддержку и поддержку при подготовке.⁷³ Конечно, и другие страны предоставляли марокканцам вооружение, поставки которого в большой степени финансировалось Саудовской Аравией.⁷⁴ В их число входили Египет, Иран (до революции 1979 года),

⁷⁰ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 285.

⁷¹ Neil Clough, *Western Saharan Conflict: Prolonged Conflict and Prospects for the Future* (Maxwell Air Force Base, AL: Air Command and Staff College, Air University. 2008), 8.

⁷² Марокко является самым старым союзником Соединенных Штатов в арабском мире (с 1786!), и это играет большую роль в стратегическом планировании США. Готовность США сотрудничать видна из факта, что во время конфликта в Западной Сахаре, США предоставляли марокканцам не только финансовую поддержку и вооружение, но и разведывательную информацию и военных советников. Смотри: Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 1-2, 45-46; Zoubir, "The Western Sahara Conflict," 233-234. Для дополнительной информации на счет отношений Марокко-США см.: Mohamed Sellak, *United States – Moroccan Relations* (Maxwell Air Force Base, Alabama: Air Command and Staff College, Air University, 1991).

⁷³ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 17.

⁷⁴ Кроме предоставления разных субсидий и помощи, Саудовская Аравия великодушно простила весь марокканский долг в 1991 году, когда Марокко приняло участие одним военным формированием, численностью в 2 000 человек, в Первой войне в Заливе между США и их союзниками с одной стороны, и Ираком с другой.

Бельгия, Италия, Иордания, Ливия,⁷⁵ Ирак, Бразилия и Испания.⁷⁶ По мнению некоторых исследователей, Египет, Иран и Иордания не оказывали поддержку Марокко, предоставляя им собственное оружие, а вооружение, которое они получили от США.⁷⁷ В то же время, марокканцы также покупали оружие у Советского Союза и Румынии.⁷⁸ Они постоянно увеличивали свой военный бюджет, и пропорционально ему, число служащих в армии и в военной полиции.

Сахрави располагали, в основном, произведенным в Советском Союзе вооружением, которое они получали от Алжира, Кубы, Ливии и в некоторых случаях от Северной Кореи.^{79,80} Это были зенитные комплексы Круг и Стрела, самоходная зенитная установка ЗСУ-23, разные противотанковые средства, бронированные машины БМП-1 и небольшое число танков Т-54 и Т-55. Этот арсенал был расширен французским и американским оружием, захваченным у марокканцев.⁸¹ В течение конфликта Полисарио располагал советниками для подготовки своих подразделений, в основном из Кубы, и реже из Северной Кореи и Германской Демократической Республики,⁸² которые действовали только в Тиндуфе, а не в основном районе операций.⁸³

Хотя превосходство Марокко было бесспорным, партизаны все равно 24 августа 1979 года смогли захватить хорошо укрепленный гарнизон Лебуйрата.⁸⁴ Город и казармы обороняли около 1 000 солдат 3-го бронированного пехотного полка Королевской марокканской армии. Нападающие уже

⁷⁵ Раньше Ливия поддерживала партизан Полисарио, снабжая их оружием, обеспечивая подготовку и логистическую поддержку. Однако, в 1984 году Каддафи подписал Удждский договор с Хасаном II, согласно которому он признавал претензии Марокко на Западную Сахару и обязывался соблюдать только что наложенное эмбарго против сахрави. Позже, отношения между Ливией и Марокко ухудшились, и Ливия снова начала оказывать поддержку Полисарио, хотя и более умеренную.

⁷⁶ Испанцы – кроме продажи оружия – организовали обучение военных и полицейских для марокканских вооруженных сил, чья численность в то время быстро увеличивалась.

⁷⁷ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 87.

⁷⁸ Raphael Mergui, "Sahara: La Grande Riposte," *Jeune Afrique*, November 21, 1979, 23-30.

⁷⁹ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 17, 35.

⁸⁰ Интересно, что Советский Союз и социалистические страны (за исключением Кубы и Югославии) не признали государство, провозглашенное сахрави, и не оказывали прямую военную поддержку Полисарио. Смотри: Zoubir, "The Western Sahara Conflict," 234; Hodges, "The Western Sahara File," 112.

⁸¹ Paul, et al., *With the Polisario Front of Sahara*, 21.

⁸² Gareth M. Winrow, *The Foreign Policy of the GDR in Africa* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 143.

⁸³ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 50.

⁸⁴ Besenyő, *A nyugat-szaharai válság egy magyar békefenntartó szemével*, 146-147.

осуществили два неуспешных наступления на город, и хотя не успели захватить его, существенно ослабили боеспособность его гарнизона. Боевой дух марокканских войск и так был низким из-за четырех лет непрерывной службы без отпусков. Командир части, подполковник Мохаммед Азелмат, запросил у командования немедленного оказания помощи, но командование не восприняло это предупреждение всерьез. Кроме того, сильные песчаные бури стали причиной серьезных проблем для марокканских военно-воздушных сил; самолеты не могли взлетать, и окруженный гарнизон был лишен какой-либо поддержки с воздуха. Более того, подразделение, отправленное в подкрепление гарнизона, нарвалось на засаду, организованную формированиями Полисарио в районе Зага, и было вынуждено отступить.

При атаке 24 августа, наступающие сахрави подавили полностью сопротивление менее чем за сорок минут, и оккупировали гарнизон на более чем 24 часа. Согласно сообщениям, марокканцы понесли серьезные потери: погибли 562 человека, были уничтожены несколько танков и бронемашин, были взяты в плен 111 солдат, были захвачены 37 танков Т-54 и несколько сотен единиц стрелкового оружия.

Воодушевленные своим успехом, подразделения повстанцев совершили еще несколько нападений. К примеру, 5 октября они подвергли обстрелу южно-марокканский город Заг в качестве отвлекающего удара, а 6 октября смогли захватить второй по величине город Западной Сахары, Смара.⁸⁵ Город был хорошо укреплен марокканцами, а на аэродроме были базированы самолеты Мираж. Во время сражения Королевская марокканская армия развернула против повстанцев около 5 400 хорошо экипированных солдат и самолеты Мираж F-1.⁸⁶ Несмотря на это, нападающие победили. В боях марокканцы потеряли 121 военного, в том числе командира марокканских войск, полковника Дрисс Харти. Кроме того, Фронтом Полисарио эвакуировали в Алжир 700 сахрави, проживающих в этом городе.⁸⁷

Следующее сражение произошло у города Махбас, в 60 километрах от алжирской границы. Гражданское население уже бежало из города в 1976 году и марокканские военные использовали город в качестве форпоста для предотвращения проникновений войск Полисарио. Против наступающих численностью 1 200 человек этот форпост защищали 780 солдат. В продолжившемся 24 часа сражении превосходящие численностью наступающие победили, причем нанесли поражение и дополнительным силам, прибывшим из Зага в подкрепление аванпоста. Согласно сообщениям марокканского военного руководства, более 20 процентов состава гарнизона погибли

⁸⁵ Thompson and Adloff, *The Western Saharans*, 253.

⁸⁶ Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 44.

⁸⁷ Hodges, "The Western Sahara File," 104.

и еще больше были ранены.⁸⁸ Объектами следующих нападений были город Тата и оазис М'хамид, где Мохаммед V впервые заявил претензии своей страны на территории Западной Сахары.

Известный военный аналитик, Вильям Х. Льюис, позже писал о провале марокканских вооруженных сил: «Марокканцы пренебрегли известным заветом Фридриха Великого: 'Тот, кто пытается защищать слишком многое, не защищает ничего'».⁸⁹ Он считает, что марокканские части были разбросаны на слишком большой территории, их огневая мощь была разбросана и их линии снабжения были слишком растянуты, что позволяло их ослабление рейдами повстанцев. Поэтому они не были в состоянии эффективно воевать против сахрани. Марокканским солдатам было очень трудно приспособиться к климату и условиям Западной Сахары, у них не было мотивации и им платили мало, и их офицеры не смогли разработать и использовать эффективную тактику борьбы с повстанцами. Более того, у них не было достаточных военных и командирских умений.

Марокканские военные формирования страдали некоторыми серьезными коммуникационными проблемами. После двух неудачных покушений на его жизнь, Хасан II не доверял высшим офицерам вооруженных сил. Поэтому разрешение на какое-либо передвижение войск или другие военные действия давал только Королевский совет. Без разрешения никто из командиров марокканских частей не смел действовать или координировать свои действия, поскольку это могло быть истолковано осуществляющей надзор Королевской жандармерией как заговор. В результате этого, ко времени получения разрешения партизаны уже успевали исчезнуть.⁹⁰

Изменение в марокканской стратегии

Увеличение числа и масштаба нападений ошеломило марокканское военное и политическое руководство, осознавшее, что тактика, которую они использовали до сих пор, не позволит им победить Полисарио. Более того, они все больше опасались, что Марокко придется уйти из Западной Сахары, что могло иметь непредсказуемые последствия для королевской семьи и военно-политического руководства страны. Один человек не разделял это чувство отчаяния, генерал Амед Длими, главное доверенное лицо короля, который потребовал и получил абсолютный контроль над сахарскими операциями.

Во-первых, он расформировал военные базы в пустыне, которые, как он считал, марокканцы не могут защитить, затем сконцентрировал все марокканские войска в районах Букра, Эль-Аюн и Смара. За этой реорганизацией и концентрацией подготовки войск 5 ноября были начаты несколько опера-

⁸⁸ Hodges, *Western Sahara: Roots of a Desert War*, 287.

⁸⁹ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 15-16.

⁹⁰ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 47.

ций против партизан. В операции были задействованы 7 000 солдат и несколько истребителей Мираж и F-5. Учитывая уроки неуспеха предшествовавших операций, в сражениях генерал использовал сахрави, которые хорошо знали пустыню,⁹¹ и устранил гражданское население, проживающее в регионе, так, чтобы оно не могло оказывать поддержку боевикам Полисарио.⁹² Опираясь на опыт прежних неудач, марокканцы заменили медленно передвигающиеся военные конвои хорошо вооруженными и быстро движущимися отрядами на джипах.⁹³ Зеленые береты вооруженных сил США оказали содействие при подготовке марокканских войск, и во многих случаях сопровождали их в районах операций, переодетые в марокканскую форму.⁹⁴

В ходе одной операции конвой из 1 500 бронированных машин и 6 000 солдат прошел от города Тат-Тан до Дахлы, уничтожив несколько вооруженных групп по дороге.⁹⁵ Операция длилась больше трех недель, но марокканцы не столкнулись с серьезным сопротивлением, так как партизаны избегали открытых столкновений. Эту операцию можно было рассматривать только как демонстрацию силы, поскольку марокканцам не удалось достичь каких-либо долгосрочных результатов. Двум журналистам из журнала «Молодая Африка», Рафаэлю Мерги и Паскалю Мэтре, позволили сопровождать марокканские войска и они обеспечивали информацию об операции с первых рук для своих читателей.⁹⁶ В ходе следующей операции (операция Зеллека) марокканцы атаковали лагеря повстанцев в горах Куарказиз и освободили осажденный город Заг. Затем марокканцы стабилизировали положение своих войск в районах между горами Зини и городом Смара, придвинувшись вплотную к алжирской границе, и создали сильные оборонительные позиции. Однако, никаких последующих военных действий вблизи алжирской границы не предпринималось.

⁹¹ Хотя большинство сахрави поддерживали Полисарио, несколько тысяч из них служили в Марокканской королевской армии, где они были организованы в отдельные формирования. Наиболее известными из этих формирований были 8-ой пехотный полк и подразделения Махзен (охотники за партизанами). Большинство из них вербовались из района южного Марокко, где проживали воинственные племена сахрави с военным опытом и военными традициями. Племенем, которое дало больше всех солдат для марокканской армии, было племя Аит Усса, принадлежащее к племенной конфедерации Текна, которое по традиции было во враждебных отношениях с племенем Регуйбат. Некоторые сахрави, которые раньше служили в формированиях Полисарио, попадали в плен, вербовались для новосозданных подразделений и несли службу в марокканских вооруженных сил в обмен на свою свободу и свободу своих семей.

⁹² Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 44.

⁹³ Cordesman, *A Tragedy of Arms*, 63.

⁹⁴ Kamil, *Fueling the Fire*, 69-70.

⁹⁵ Anthony G. Pazzanita and Tony Hodges, *Historical Dictionary of Western Sahara*, 2nd edition (Metuchen, NJ: Scarecrow Press, 1994), 312-313.

⁹⁶ Mergui, *Sahara: La Grande Riposte*, 23-30.

Несмотря на это, Полисарио не отказался от борьбы, и в начале 1980 его силы атаковали Тарфая, город Будждаор, и после этого марокканские войска, находящиеся в долине Куаркзиз и на высокогорье Тигзерт.⁹⁷ Город Акка подвергся нападению в следующем сентябре, а также успешные рейды были организованы против рыболовецких судов, принадлежащих европейским странам и другим странам вдоль побережья Западной Сахары.⁹⁸ Одна из самых больших побед боевиков была достигнута 31 октября 1981 года поблизости от Гуелта Земур, где марокканцы – наряду с существенными человеческими потерями – потеряли и пять своих летательных аппаратов.⁹⁹

Тем не менее, положение Полисарио по сравнению с положением марокканской армии становилось все более неблагоприятным. Основными причинами для их первых побед, кроме более высокой мотивации и эффективной партизанской тактики сахрани, было вооружение, поставляемое алжирским правительством, лагеря беженцев, которые они использовали как базы, слабость мавританской армии и провалы марокканского руководства. После выхода Мавритании из конфликта и устранения большинства некомпетентных командиров в марокканской армии, партизаны потеряли большую часть своих преимуществ. Этому способствовал генерал Длими, когда в мае 1980 года, понимая неэффективность марокканской стратегии, применяемой до той поры, разработал стратегию стен или «Берм» на алжирской и мавританской границах, в рамках которой стратегически важный район Букра – Эль-Аюн – Смара был буквально оцеплен марокканцами.

Задачей этой новой фортификационной системы было не перерезать линии снабжения повстанцев, а изолировать их от сахарских территорий, которые были ценными для марокканцев, и легитимизовать и финализировать оккупацию этой территории. Сначала Марокко создало систему преград из колючей проволоки и систему окопов, затем начало строить новые стены из песка и камней.¹⁰⁰ Сахрани совершали нападения против фортификационных сооружений в начале их строительства, уничтожая массу машин, но не успели полностью остановить работы.¹⁰¹ Строительство первой стены было начато в 1981 и закончено в 1982. Она простиралась от города Смара до южной части Будждур, где упиралась в океан.¹⁰² С того времени было построено еще стен, и сегодня система стен достигает длины в 2 700 кило-

⁹⁷ Lawless and Monahan, *War and Refugees*, 105.

⁹⁸ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 16-17.; G. Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 22.

⁹⁹ Две единицы F-1, один F-5, один C-130 и один транспортник. См. Jacob Mundy, "The Morocco-Polisario War for Western Sahara," in *Conflict and Insurgency in the Contemporary Middle East*, ed. Barry Rubin (London: Routledge, 2009), 220.

¹⁰⁰ Macqueen, *United Nations Peacekeeping in Africa Since 1960*, 239.

¹⁰¹ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 20.

¹⁰² Dean, *The Air Force Role in Low-intensity Conflict*, 46.

метров, включая в себя 300 укрепленных позиций и наблюдательных постов.¹⁰³ В пятикилометровой полосе вдоль стены марокканцы устроили минное поле, которое является самым большим в мире минным полем, и оно продолжает уносить человеческие жизни по сей день.

В этой системе фортификационных сооружений служили между 100 000 и 170 000 солдат.¹⁰⁴ Марокканцы использовали эту систему стен, самую большую в мире для того, чтобы охватить 80% Западной Сахары, которые они считали «полезной» частью, тогда как незащищенная пустошь была оставлена Полисарио. Марокканцы вывели все свои силы из этого района.¹⁰⁵ Оборонительная система была завершена в 1987 году, и она успешно мешала действиям Полисарио из баз на оккупированных территориях и существенно ограничивала военные действия партизан, хотя и не прекратила их полностью. В итоге, сахрави были способны во множестве случаях совершать скоординированные нападения на части «Бермы», убирая ночью мины перед стеной, перерезая колючую проволоку и атакуя изолированные блокпосты. Однако, им приходилось быстро уходить после успешных атак, так как силы быстрого развертывания уже были *en route* к их позициям.¹⁰⁶ Повстанцы часто осуществляли нападения, перебрасывая выкопанные мины через стену на солдат, находящихся на той стороне.¹⁰⁷ Во время строительства «Бермы» Полисарио постоянно нападал на марокканцев: например, летом 1983 года обстрелу залповыми системами огня советского производства подвергалось поселение Лемсейд. Затем пять механизированных пехотных батальонов и два бронированные батальона совершили нападение на Смару в сентябре.¹⁰⁸ Через месяц партизаны сбили марокканский истребитель F-1 Мираж ракетой SA-8 (GECKO) [Оса]. В 1984 году они начали «Великое магрибское наступление» в южных территориях против Даклы и Агруб, затем снова был атакован город Заг и в начале 1985 был сбит еще один истребитель Мираж. В 1987 было совершено 16 нападений на марокканские формирования, при которых они понесли серьезные по-

¹⁰³ Cordesman, *A Tragedy of Arms*, 62.

¹⁰⁴ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 49.

¹⁰⁵ Hodges, "The Western Sahara File," 105.

¹⁰⁶ Одно из нападений, совершенное сахрави в конце февраля 1987 против двух марокканских блокпостов вблизи Эль Фарси, было настолько успешным, что марокканскому королю, Хасану II, пришлось лично вызвать для отчета генерала, отвечающего за этот район. Доклад об этом инциденте критиковал военную разведку и указывал на то, что войскам, расположенным на стенах, не хватает бронебойных орудий; оборудование сил быстрого развертывания так же оставляло желать много лучшего. Этот опыт позже был использован марокканцами для улучшения эффективности их формирований. См.: Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 51.

¹⁰⁷ Цитата из интервью автора в 2004 году с Салек бен Мохамед, который служил в лагере Мехайрес.

¹⁰⁸ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 50-51.

тери. В сентябре 1988 подразделения Полисарио осуществили широкомасштабное наступление против марокканских формирований, находящихся в районе Ум Дрейга.¹⁰⁹ Сообщалось также о боях в районах поселений Махбас, Авсард, Гуелта Земур, Фарсия, Хауса и Джирия.

Хотя выглядело, что инициатива находится в руках Полисарио, на практике марокканцы вынудили эту организацию применять ту самую тактику – наступательные операции большими силами, – которую Полисарио осознанно избегало до сих пор. В итоге, в этих по-настоящему дорогостоящих нападениях сахрави несли существенные потери живой силы и технического оборудования благодаря оборонительной тактике марокканцев. Более эффективные марокканские формирования, у которых было уже улучшенное командование и которые реагировали быстрее, чем раньше, смогли вытеснить сахрави с территории Западной Сахары, таким образом помешав сахрави проводить дальнейшие военные операции. С этого момента, хотя повстанческое движение не было полностью уничтожено, марокканцы контролировали конфликт, который постепенно затихал. Невыгодное положение повстанцев было далее усугублено марокканским руководством, которое хотело добиться доверия населения сахрави на оккупированной территории путем предоставления ему определенных возможностей и выгод с ощутимым результатом.¹¹⁰

Путь к соглашению и конец войны

Хотя сахрави добились некоторого дипломатического успеха, они попали во все более невыгодное положение, поскольку из-за падения мировых цен на нефть, в 1986 году алжирское правительство существенно сократило свою финансовую и военную поддержку. Это стало причиной того, что сахрави могли совершать только мелкомасштабные нападения на марокканские подразделения. К тому времени, сахрави уже понимали, что они не могут победить военными средствами. Марокканцы тоже понимали безнадежность продолжения конфликта, поскольку они «отрезали» от Западной Сахары местных жителей, которые боролись с ними, они могли добиться окончательной победы, только атаковав Полисарио в Алжире, рискуя развязать бесперспективную войну с Алжиром. Поэтому, хотя все еще имели место столкновения, началось медленное сближение двух сторон.

22 ноября 1988 Организация Объединенных Наций призвала обе стороны как можно скорее начать переговоры между собой. В результате этого, марокканский правитель согласился встретиться с лидерами Полисарио в Марракеше 4 или 5 января 1989 года. Встреча не была успешной и переговоры не имели продолжения из-за различий противостоящих сторон. Полисарио пригрозил представителям Организации Объединенных

¹⁰⁹ Zoubir, "The Western Sahara Conflict," 228-229.

¹¹⁰ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 10.

Наций продолжением войны с Марокко, и прервав прекращения огня, провозглашенное менее чем за месяц до этого, совершили множество нападений на «Берму», при которых обороняющиеся марокканские солдаты понесли тяжелые потери.¹¹¹

Зимой 1991 года отношения между Марокко и Полисарио еще ухудшились, так как сахрави не желали вывести свои силы из Тиндуфа, и более того, создали новые базы в районах восточнее марокканских фортификаций. Формирования марокканских вооруженных сил начали операцию «Грохот» против повстанцев¹¹² в районах Бир Лахлу и Тифарити с 4 по 29 августа, провоцируя их на контрнаступление, и таким образом, почти двухлетнее прекращение огня было снова прервано открытым конфликтом.¹¹³ Хотя Марокко добилось значительных успехов, оно не продолжило преследование сахрави, отступающих в алжирские беженские лагеря, и таким образом, не смогло уничтожить всю их военную силу, опасаясь конфликта с Алжиром.¹¹⁴

Чтобы избежать дальнейшего усугубления ситуации, Генеральный секретарь ООН, Перес де Куэльяр, инициировал переговоры с Марокко и заявил о прекращении огня начиная с 6 сентября, не информируя Полисарио. Поскольку марокканцы достигли своих целей, они ретировались за «Берму», и у Полисарио не было ресурсов осуществить контрнаступление. В это самое время Генеральный секретарь ООН одобрил незамедлительную отправку 100 миротворцев, затем их число было увеличено до 228. Совместно с военным контингентом прибыли гражданские представители других миссий ООН. Таким образом, Генеральный секретарь без согласия каждой из противостоящих сторон отделил прекращение огня от других частей плана ООН, и таким образом, дорожная карта, одобренная Советом безопасности, стала беспредметной. В этой ситуации у Полисарио не было другого выбора, кроме как принять перемирие, иначе его бы выставили в качестве виноватого за минирование хрупкого мира. Миротворцы, которые прибыли в регион 5 сентября, установили свой штаб в Лаайуне, и 15 сентября они организовали три районных штаба с десятью лагерями в Северном, Центральном и Южном секторах. Одновременно с этим в Тиндуфе было организовано Бюро связи.

Присутствие войск ООН эффективно способствовало ослаблению конфликта, даже независимо от того, что противоборствующие стороны постоянно нарушали правила прекращения огня.¹¹⁵ К примеру, Полисарио жаловался, что истребители Марокко постоянно нарушали контролируемое

¹¹¹ Zunes and Mundy, *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, 183.

¹¹² Так же известно, как «Наступление Тифарити».

¹¹³ “1991 Tifariti offensive,” по состоянию на 4 августа 2017, www.revolvy.com/main/index.php?s=1991%20Tifariti%20offensive.

¹¹⁴ Jensen, *War and Insurgency in the Western Sahara*, 17.

¹¹⁵ “Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara,” UN Document S/23299, по состоянию на 4 июня 2017, <http://repository.un.org/handle/11176/56600>.

Полисарии воздушное пространство, а Марокко обвиняло сахрави в заходе на оккупированные территории на слабо контролируемых участках «Бермы». Несмотря на эти нарушения, это было окончанием периода конфликта, и противостоящие стороны теперь воевали только за столом переговоров. Ситуация выглядела полностью замороженной. Присутствие сил ООН требовалось бы и в будущем для удержания конфликта на том же уровне, поскольку достижение взаимно приемлемого, постоянного решения не выглядело возможным в ближайшее время.

Заключение

В этой статье показано, как начался локальный конфликт и как он исключительно быстро расширился на региональном уровне и как в нем противоборствующие силы использовали тактику, характерную для контрповстанческих операций. На первом этапе конфликта партизанская тактика повстанцев сахрави была успешно использована против Мавритании. Однако, эта тактика оказалась эффективной только в некоторой степени против более сильного в политическом, экономическом и военном плане Марокко. Марокканское руководство извлекло уроки из своих собственных и из мавританских неудач и успело обеспечить военное превосходство путем сочетания разных тактических приемов и затем изоляцией боевиков Фронта Полисарии от оккупированных марокканцами территорий стратегией строительства стен. Кроме военного превосходства, марокканцы добились и дипломатического, и экономического более выгодного положения. Таким образом, сначала они снизили степень интенсивности конфликта, затем полностью его маргинализировали после прекращения огня. На деле, они добились победы над партизанами, чьи шансы на другую успешную войну стали минимальными.

Об авторе

Янош Бешеньо – полковник Сил обороны Венгрии (СОВ) и начальник отдела по разработке концепции доктрины Центра обучения и подготовки доктрины СОВ. Автор является кандидатом военных наук. Он эксперт по операциям по поддержанию мира в Африке и специализируется по конфликту в Западной Сахаре.



Насиров, Искандаров, Садиев,
Connections QJ 16, № 3 (2017): 53-63

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.3.03>

Рецензированная статья

Южный Кавказ: поле игры между НАТО и Россией?

Эльман Насиров,^a Хаял Искандаров^b и Сади Садиев^b

a Институт политических исследований Академии публичной администрации при Президенте Азербайджана

b Военная академия вооруженных сил, Республика Азербайджан

Резюме: В этой статье делается анализ вызовов и перспектив сотрудничества между странами Южного Кавказа и НАТО. Рассматриваются геоэкономическое, геополитическое и геостратегическое значение этого региона как для НАТО, так и для Организации Договора о Коллективной Обороне (в частности, для России), и их реципрокные ожидания о развитии дальнейшего сотрудничества с Альянсом. Анализируется положение дел в регионе Южного Кавказа и возможные последствия российского влияния на создание более близких отношений с НАТО. Показана среда безопасности после российско-грузинской войны и ее отражение на сотрудничестве Южного Кавказа и НАТО. Выдвигается на первый план то, как заинтересованность НАТО в этом регионе будет содействовать европейской системе безопасности в обозримом будущем. Рассматриваются причины нежелания Альянса активно ангажировать себя делами данного региона. Представлены рекомендации, направленные на уравнивание российского военного присутствия в регионе без антагонистического противопоставления действующему правительству в Москве и на устранение так называемых «замороженных конфликтов» для обеспечения безопасности и процветания Южного Кавказа в целом.

Ключевые слова: НАТО, безопасность, вклад, сотрудничество, замороженный конфликт, членство, уравнивание.

Введение

В терминах геополитического и стратегического значения Южный Кавказ всегда был на переднем крае внешней политики мировых сил. Хотя некогда считалось, что этот регион находится на периферии международной повестки дня, после распада Советского Союза и последовавшего формирования новых независимых государств он стал гораздо более важным как для своих соседей, так и для влиятельных нерегиональных акторов.¹ Сегодня Южный Кавказ является пестрым геополитическим регионом, занимающим стратегическое положение на пути транспортировки каспийской нефти и каспийского газа. Однако, этот регион сталкивается с вызовами неразрешенных конфликтов и социально-политических и экономических проблем, порожденных крахом Советского Союза.² Затяжные конфликты в регионе давно являются источником напряжения как для Грузии, так и для Азербайджана. Хотя НАТО не принимает прямого участия в разрешении конфликтов на территории стран, не входящих в Альянса, на кризис на Южном Кавказе сильное влияние оказывают отношения между НАТО и Россией.

Южный Кавказ – пространство для противоположных интересов

После того, как в 2004 году Болгария и Румыния стали членами НАТО, а затем в 2007 и членами Европейского Союза, Южный Кавказ стали считать новым рубежом для НАТО и всей структуры европейской безопасности.³ Кроме того, для НАТО и его членов роль Южного Кавказа исключительно важна в плане и евразийской безопасности. Многие европейские политологи рассматривают Южный Кавказ в качестве центра экономических интересов и важного транспортного коридора.⁴ Интерес к этому региону подпитывается и другими факторами. Прежде всего, это его природные ресурсы (Каспийский бассейн) и близость трех больших и амбициозных евразийских государств: России, Турции и Ирана. Регион играет критически важную роль и в качестве транспортного и энергетического коридора. Сегодня Европа сильно зависит от российской нефти и российского природного газа. Однако, ЕС стремится помешать России использовать энергию как инструмент принуждения, и Каспийский бассейн имеет важнейшее значение для этой

¹ Sergey Markedonov, "NATO Looks to the Caucasus," *The National Interest*, May 17, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/nato-looks-the-caucasus-6933>.

² Joshua Bartlett and Nino Samvelidze, "Turkey and the South Caucasus: Prospects and Challenges for Cooperation," <http://oval.az/turkey-and-the-south-caucasus-prospects-and-challenges-for-cooperation/>.

³ Markedonov, "NATO Looks to the Caucasus."

⁴ Tamaz Papuashvili, "Georgia–NATO: Cooperation Prospects," <http://gcssi.org/wp2/?p=5139>.

политики.⁵ Таким образом, коридор Азербайджан-Грузия-Турция является стратегическим связывающим звеном между Европой и Центральной Азией, критически важным для ослабления нынешней мертвой хватки России над энергетическими ресурсами. Этот коридор включает в себя как производство, так и транспортировку углеродов.

Пути трех южно-кавказских республик были разными в смысле их геополитической ориентации – Армения является членом ОДКБ, Азербайджан следует независимой политике в отношении мировых сил, и Грузия, очевидно, демонстрирует про-натовскую позицию. Основными элементами для понимания текущей ситуации в регионе являются отсутствие дипломатических отношений между Арменией и Азербайджаном из-за нагорно-карабахского конфликта, повышенная напористость России в регионе и неприсутствие НАТО. О ситуации в регионе можно сказать, что Южный Кавказ является полем игры между Россией и НАТО.

Тогда как у НАТО ограниченная роль, Россия очень сильно вовлечена в дела этого региона, как показывают прошлые и продолжающиеся конфликты, и оказывает на него существенное влияние уже долгое время. После распада Советского Союза Россия имела намерение доминировать над постсоветскими странами и декларировала эту стратегию в качестве приоритета своей внешней политики. Россия имеет обширное присутствие в этом регионе, в том числе военное – в Армении и в отколовшихся от Грузии субъектах. Независимо от этого, способ, которым общие интересы могут быть трансформированы в совместные возможности, зависит не только от российской политики в отношении Южного Кавказа, но и от того, как развиваются отношения Россия-НАТО. Вот почему интересы национальной безопасности и цели внешней политики этих государств должны быть частью переговорного процесса, независимо от занимаемой в отношении России и НАТО позиции.⁶

Критическим пунктом при формулировании будущих ангажементов НАТО в этом регионе является то, что членство в НАТО не есть обязательное условие. Широкое разнообразие программ НАТО направлено на преобразование целостной региональной картины безопасности – с членством или без него. Программа «Партнерство ради мира» (ПрМ) является бесценным инструментом для строительства политических и военных мостов между

⁵ Eric S. Thompson, "Turkish Influence in the South Caucasus and Levant: The Consequences for NATO and the EU," (Monterey, California: Naval Postgraduate School, September 2013), 37, http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/37733/13Sep_Thompson_Eric.pdf.

⁶ Maria Raquel Freire, "Security in the South Caucasus: the EU, NATO and Russia," NOREF Policy Brief (Norwegian Peacebuilding Resource Centre, February 2013), accessed June 4, 2017, <https://noref.no/Publications/Themes/Emerging-powers/Security-in-the-South-Caucasus-the-EU-NATO-and-Russia>.

членами НАТО и странами-партнерами.⁷ Она повышает безопасность в регионе и способствует его политическому, социальному и экономическому развитию. Своими видами деятельности ПрМ доказала себя как очень успешный механизм для стимулирования и развития оборонного сотрудничества и военной оперативной совместимости между НАТО и странами Южного Кавказа. Но степень и глубина сотрудничества с Азербайджаном и Грузией отличаются от степени и глубины сотрудничества с Арменией. После 2003 года, когда к власти пришел Михаил Саакашвили, Грузия постоянно заявляла, что она стремится к членству в НАТО, и так продолжалось до августа 2008 года, когда российская армия вторглась на ее территорию. В результате этой инвазии Грузия стала более осмотрительной в своих отношениях с Россией. Прошел длительный период времени с момента этой инвазии, и Грузия не ближе к членству в НАТО, чем она была до августовской войны, хотя все еще имеет сильное присутствие в операциях НАТО и весомые доказательства тому, что соответствует военным и политическим стандартам Альянса. На практике, военными действиями в Грузии Россия продемонстрировала свое продолжающееся присутствие в регионе. Этот сигнал был незамедлительно и точно расшифрован осмотрительным Азербайджаном, который усилил мультивекторный характер своей внешней политики в среде региональных геополитических соперничеств и в 2011 году стал членом Движения неприсоединения (ДНП).⁸ Став членом ДНП, Азербайджан заявил, что на данный момент не стремится к членству в НАТО или ОДКБ. Однако, Республика Азербайджан с ее растущим международным престижем придает большое значение развитию отношений с НАТО. Сегодня международные организации высоко оценивают шаги, предпринятые Азербайджаном для обеспечения региональной и глобальной безопасности и защиты его интересов на реципрокной основе.⁹ Хотя у Азербайджана нет прямого намерения присоединиться к НАТО, Азербайджан считается наиболее надежным партнером НАТО в регионе. Это было заявлено 11 апреля 2014 года помощником генерального секретаря НАТО, Соринем Дукару, на конференции по случаю двадцатилетия создания программы «Партнерство ради мира», который сказал, что «Азербайджан является одним из наиболее важных, активных и давних партнеров НАТО. Мы активно развиваем политический диалог с Баку.»¹⁰ Являясь надежным партнером, Азербайджан

⁷ Nika Chitadze, "NATO: One of the Main Guarantees of Peace and Security in South Caucasus," in *Perceptions of NATO and the New Strategic Concept*, ed. Luis Nuno Rodrigues and Volodymyr Dubovyk (Amsterdam: IOS Press, 2011), 61-73.

⁸ Cavid Veliyev, "Can Trump Shake Up the South Caucasus?" *The National Interest*, December 18, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/can-trump-shake-the-south-caucasus-18774>.

⁹ Əhmədov T. "Azərbaycan-NATO əlaqələri genişlənilir," *Respublika qəzeti*, Bakı, fevral 26, 2012, № 046, s.1.

¹⁰ Khayal Iskandarov, "The Road of Integration of Azerbaijan into NATO (1994-2014)," *The Caucasus and the World* 19 (2015): 89.

сотрудничает с Альянсом во многих областях, в том числе в борьбе с терроризмом, в региональной безопасности, в содействии международной безопасности и, в частности, в поддержке операций НАТО. В этом плане, Азербайджан стремится к достижению военных стандартов НАТО и к сближению с его военными институтами. Политические приоритеты НАТО и его интересы в сфере безопасности соответствуют национальным интересам Азербайджана, и дальнейшее улучшение многосторонних отношений является главным гарантом мира и безопасности в этом регионе.

Доводы в поддержку продолжения отношений Южный Кавказ – НАТО можно сгруппировать следующим образом:

- Оно повышает уверенность в безопасности региона Южного Кавказа
- Оно обеспечивает безопасность добычи и транспортировки нефти и газа.
- Наиболее важные проблемы региона – так называемые «замороженные конфликты» – могут быть решены мирными средствами
- Вооруженные силы становятся оперативно совместимыми с силами НАТО.

Если сотрудничество Южный Кавказ – НАТО действует как гарант региональной безопасности, то тогда следует через эту призму проанализировать характер всех возможных угроз. Итак, какие угрозы существуют в этом регионе? В теперешнем общественно-политическом климате очевидные угрозы наиболее вероятно исходят из тех стран, чьим интересам противоречат экономические и политические интересы НАТО. Поэтому, чтобы понять природу этих угроз, необходимо определить области противоречащих интересов. Прежде всего, это каспийские месторождения нефти и газа. В этой области интересы НАТО серьезно сталкиваются с интересами России, и Россия десятилетиями использует «замороженные конфликты» для того, чтобы держать в страхе регион и угрожать его нефтяной и газовой инфраструктуре. Действительно, эти конфликты, перемежаемые многочисленными асимметричными угрозами в регионе, являют собой проблемную среду для восточного фронта НАТО. Россия ведет двойную игру на Южном Кавказе, одновременно обеспечивая стабильность и нарушая стабильность этого региона. С одной стороны, есть Россия – посредник при конфликтах, который договаривается о прекращении огня и стремится к разрешению конфликтов на Южном Кавказе в рамках своего мандата сопредседателя Минской группы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. С другой стороны, есть Россия – провокатор. Спровоцировав свою собственную войну с Грузией в 2008 году, Россия признала два отколовшихся субъекта Грузии независимыми государствами и все еще имеет военное присутствие на их

территории.¹¹ Россия также поддерживает как в экономическом, так и в военном плане Армению, которая оккупирует 20 процентов территории Азербайджана.

Сегодня Россия обвиняет НАТО в дестабилизации Кавказского региона совместными учениями в Грузии, но сама она развернула постоянные военные базы в Армении, а также в сепаратистских регионах Южная Осетия и Абхазия. Воодушевленная российской поддержкой, Армения все еще удерживает Нагорный Карабах под оккупацией. Однако, у Запада нет эффективных политических или военных средств для балансирования российского военного присутствия в Армении. Несбалансированное и подавляющее российское военное присутствие в Армении создает серьезную и прямую угрозу для западной нефтяной и газовой инфраструктуры и трубопроводов.¹² Все-таки Россия использует свое положение посредника для продвижения своих собственных интересов, а не для действительного разрешения конфликта. Пока три южно-кавказских республики остаются разделенными, Россия будет над ними властвовать. Не секрет, что конфликты на Южном Кавказе используются Россией для оказания политического давления на Грузию, Армению и Азербайджан. В двух словах, Россия применяет политику «разделяй и властвуй» посредством затянувшихся конфликтов. Очевидно, нынешнее статус-кво выгодно для российских интересов, оно способствует сохранению ее сферы экономического и военного влияния и мешает какому-либо южно-кавказскому государству поглядывать в сторону НАТО.

Raison d'être [причина] НАТО для дальнейшего участия в делах региона

НАТО придает большое значение Кавказскому региону и обеспокоено эскалацией напряжения в нем. Все три страны участвуют в европейском Восточном партнерстве, а безопасность в соседних государствах является одним из главных интересов НАТО. Однако, по ряду причин НАТО прилагало мало усилий для активного содействия безопасности на Южном Кавказе. Действительно, у НАТО не хватает согласованности политики в отношении Южного Кавказа. Прежде всего, Альянс старается не дразнить Россию. Российско-грузинская война и украинский кризис сделали Запад менее склонным к вмешательству и поэтому расширение НАТО в регионе Южного Кавказа вряд ли в обозримом будущем войдет в повестку дня Альянса. Однако, мы можем предположить, что НАТО сможет служить противовесом России и способствовать целостной интеграции региона в институции НАТО через

¹¹ Tatia Dolidze, "Russian and Western engagement in the South Caucasus conflicts: Building sustainable stability in the region?" December 2, 2015.

¹² Mahir Khalifazadeh, "The South Caucasus: Obama's Russia 'Reset' and Putin's Doctrine," *CESRAN International*, July 27, 2014, <http://cesran.org/the-south-caucasus-obamas-russia-reset-and-putins-doctrine.html>.

программы партнерства. Говоря о перспективах сотрудничества между странами Южного Кавказ и НАТО, следует держать в уме множество разнообразных региональных факторов. На саммите в Бухаресте в 2008 году российский президент, Владимир Путин, заявил, что он воспринимает существование могущественного военного альянса неподалеку от границ России прямой угрозой российской национальной безопасности и российским национальным интересам.¹³ Кроме того, в отношении Грузии и Украины он отметил:

Он [грузинский конфликт] является старым, многолетним, продолжающимся более сотни лет этническим конфликтом между грузинами, ... абхазцами, ... осетинами. Чтобы решить эти проблемы, им не нужно входить в НАТО, у них должно быть терпение, они должны устанавливать диалог с малыми этническими группами. И мы пытаемся им помочь. ... Но на Украине треть населения является этническими русскими. Из сорока пяти миллионов, согласно переписи, есть районы, в которых проживает только русское население, к примеру, в Крыму 90% – это русские. ... Хорошо, семнадцать миллионов русских сейчас проживает на Украине. Кто может утверждать, что у нас нет никаких интересов там?¹⁴

В результате этого, хотя президент Буш решительно поддерживал предоставление Украине и Грузии ПДЧ (Плана действий по членству), Объединенное Королевство, Франция и Германия воспротивились этой идее. Британская оценка была, что хотя они полностью поддерживают Украину и Грузию, вопрос о том, когда они присоединятся, должен оставаться в ожидании взвешенного ответа. Германия и Франция заявили, что они считают, что поскольку ни Украина, ни Грузия не являются достаточно стабильными, чтобы войти в программу, план по членству был бы ненужным оскорблением России.¹⁵ Германия все еще относится к этому скептически, опасаясь, что принятие Грузии втянет Атлантический Альянс в конфронтацию с Россией. Таким образом, хотя и временно, Россия смогла на обозримое будущее помешать какому-либо расширению НАТО в сторону постсоветских границ 2008 года, поскольку российское военное вмешательство остается весьма реальной угрозой для постсоветских стран, соседствующих с ней.

НАТО может быть *sine qua non* [обязательным условием] безопасности на Южном Кавказе. Но это не означает, что страны Южного Кавказа должны

¹³ Nəzakət Məmmədova, "NATO: Şimali Atlantikadan Şərqi Avropaya doğru," *Xalq qəzeti* 81, aprel 18, 2008, s.5.

¹⁴ "Text of Putin's speech at NATO Summit," *UNIAN* (Bucharest, April 2, 2008), <http://www.unian.info/world/111033-text-of-putins-speech-at-nato-summit-bucharest-april-2-2008.html>.

¹⁵ Steven Erlanger and Steven Lee Myers, "NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine," *New York Times*, April 3, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/04/03/world/europe/03nato.html>.

стать полноправными членами. Наиболее обещающим и, возможно, единственным средством устранения «дефицита безопасности» на Южном Кавказе является постепенное расширение программ НАТО в этом регионе. Страны региона, в том числе Армения, постепенно осознают, что их отношения с НАТО на деле состоят в том, как выбрать, развивать и интегрировать программы НАТО, которые постепенно со временем изменят всю картину безопасности в регионе.¹⁶

В то время как появляются новые глобальные риски, сфера безопасности расширяется в сторону необычных вызовов безопасности, которые требуют от традиционных институций быстрой адаптации, расширения их ответственностей, задач, а иногда и средств, находящихся в их распоряжении. Среди этих проблем одним из основных является энергетическая безопасность. Сегодня энергетика более политизирована, становится эффективным оружием для принуждения и для создания неразрешимых расхождений между собственниками и потребителями энергии. Поскольку НАТО признает, что энергетическая безопасность быстро становится важным вопросом для европейской безопасности и будет одним из наиболее важных вызовов для Союзников, значение Южного Кавказа существенно возрастает. В результате политических трений в энергетических отношениях между ЕС и Россией весной 2006 года, а позже – между Россией и Украиной в январе 2009 года, государства-члены призвали к подключению НАТО к вопросам энергетической безопасности.¹⁷ Однако, отсутствие консенсуса не позволило НАТО принять более широкое участие в разрешении проблем энергетической безопасности. Ключевую роль могут играть, и более подходящими для разрешения главных проблем инвестирования и эффективности могут быть другие институции, например ЕС. Тем не менее, НАТО может иметь положительный вклад в энергетическую безопасность своих членов, и конечно, в глобальную энергетическую безопасность. Более того, отсутствие ясности относительно роли НАТО и причин, по которым оно должно играть эту роль, особенно в плане его географической роли, может усложнить отношения НАТО со странами-партнерами и другими третьими сторонами (в данном случае с Россией). Значение гарантирования энергетической безопасности еще раз было подчеркнуто и одобрено Союзниками в ноябре 2010 года. 13-й пункт стратегической концепции НАТО идентифицирует увеличенную зависимость государств от «жизненно важных коммуникационных, транспортных и транзитных маршрутов, от которых зависят энергетическая безопасность, международная торговля и процветание».¹⁸

¹⁶ Chitadze, “NATO: One of the Main Guarantees.”

¹⁷ Chitadze, “NATO: One of the Main Guarantees.”

¹⁸ Речь при открытии посла Румынии в Азербайджане, Даниела Кристиана Чиобану, Международный семинар по обеспечению энергетической безопасности в Каспийском бассейне и роли НАТО в защите критической энергетической инфраструктуры, Баку, 22 ноября 2012.

Основными препятствиями для ключевой роли НАТО для энергетической безопасности в Кавказском регионе являются¹⁹:

- Отсутствие средств и инструментов в распоряжение НАТО, что мешает попыткам реализовать намерения, выраженные в Стратегической концепции НАТО;
- Нежелание России участвовать в общих с НАТО мероприятиях. Любое действие, которое предпринял бы Альянс, особенно с участием военных, может вызвать российскую реакцию, направленную на нейтрализацию евроатлантического присутствия в таком жизненно важном для ее национальных интересов регионе;
- Разногласия в самом НАТО по поводу более широкого участия в обеспечении энергетической безопасности;
- Слабое сотрудничество по энергетической безопасности со странами-партнерами из Каспийского региона.

Однако, постоянно возрастающая необходимость в диверсификации источников энергии и сотрудничества по проблемам транзита энергии, возможно, заставили Запад придать гораздо большее значение региону Южного Кавказа (коридор Азербайджан-Грузия-Турция) в качестве надежного транзитного маршрута, обходящего российскую и иранскую территорию. Нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан и газопровод Баку-Тбилиси-Эрзерум представляют собой шаг вперед в этом сотрудничестве, особенно в сочетании с предстоящими проектами ТАНАП и ТАП.²⁰ Дальнейшее развитие Каспийского региона будет иметь существенное влияние на стратегическое равновесие в мире в связи с предоставлением ключевого доступа к ресурсам Центральной Азии. Роль Южного Кавказа в обеспечении энергетической безопасности Европы также приветствуется США. Белый дом решительно поддерживает инициированный Азербайджаном проект Южного газового коридора, который будет переносить газ из месторождения «Шах-Дениз II» к европейским потребителям. Джон Кэрри сказал, что «этот проект был очень важным шагом в отношении долгосрочных европейских интересов и, честно говоря, попыткой диверсифицировать источники энергии, что очень важно».²¹ В результате этой политики существующие инструменты и новые инициативы, направленные на диверсификацию источников энергии, повысят энергетическую безопасность Европы и безопасность Альянса в целом. Здесь роль НАТО состоит в том, чтобы добавить стоимости

¹⁹ Aurora Ganz, "Energy Security Issues: Is NATO Becoming a (Pivotal) Actor?" *Sciences-Po*, Centre de Recherches Internationales, September 2014, по состоянию на 4 июня 2017, <http://www.sciencespo.fr/cei/fr/content/dossiersducei/energy-security-issues-nato-becoming-pivotal-actor>.

²⁰ Bartlett and Samvelidze, "Turkey and the South Caucasus."

²¹ Aynur Karimova, "Kerry appraises Azerbaijan's role in international security system," *AZERNEWS*, March 31, 2016, по состоянию на 18 января 2018, www.azernews.az/nation/94480.html.

политике по энергетической безопасности ЕС и вымостить дорогу к энергетической безопасности.

Учитывая стратегический характер региона, НАТО следует внимательно следить за развитием событий на Южном Кавказе в политической и экономической сфере. Кроме того, Россия показала, что она использует замороженные конфликты и энергетику в качестве инструментов для оттеснения НАТО от своих границ и для ослабления его единства. Если мы рассмотрим все не натовские страны на европейской периферии России, мы увидим, что только Финляндия, Швеция и Беларусь не имеют конфликтов на своей территории. Первые две являются нейтральными государствами, а последнее – член ОДКБ. Из всего этого мы можем сделать вывод, что членство в НАТО для стран, стремящихся к нему, стало иллюзорным даже в оптимистическом сценарии обозримого будущего. Однако, это не означает, что НАТО следует стоять в сторонке от проблемы конфликтов, поскольку их затяжное существование является существенной угрозой для целостной европейской безопасности.²²

Заключение

Россия не остановится ни перед чем для того, чтобы осуществлять свое влияние на свое «ближнее зарубежье» и заново утвердить себя в качестве доминирующей силы на постсоветском пространстве. Южный Кавказ, с его близостью к России, занимает первое место в этом «ближнем зарубежье». Единственный способ для стран Южного Кавказа (Грузии и Азербайджана) искоренения проблем, связанных с замороженными конфликтами, это нахождение правильного баланса между НАТО и Россией, поскольку Россия, по-видимому, не желает отказываться от своих политических амбиций в этом регионе. Сотрудничество с НАТО имеет важнейшее значение для всех этих трех стран. Вот почему, поскольку Армения является членом ОДКБ, Грузия и Азербайджан должны следовать примеру Швеции и Финляндии для расширения дальнейшего сотрудничества с НАТО. Альянс мог бы расширить военное сотрудничество с Азербайджаном для способствования миру и стабильности на Южном Кавказом путем развития активных партнерских отношений без действительного членства в НАТО. Это так, поскольку любой шаг, который предпримет какое-либо государство Южного Кавказа к членству в НАТО, может вызвать негативную реакцию России. Поэтому, как и во время российско-грузинской войны в 2008 году, НАТО с неохотой будет реагировать на любое действие России. Таким образом, близкое практическое, а не политическое, сотрудничество с НАТО улучшит оборонные способности Азербайджана и Грузии, подобно тому, как это случилось с Швецией и Финляндией. Такая стратегия могла бы ослабить суще-

²² Xavier Follebouckt, "The South Caucasus's Still Frozen Conflicts," *Atlantic Voices* 6, no. 7 (July 2016), <http://atahq.org/2016/07/atlantic-voices-south-caucasus/>.

ствующее напряжение между Россией и Западом и частично компенсировать военное присутствие России в Армении и в отколовшихся от Грузии регионах.

Европа уязвима в плане энергетического принуждения, и тандем Азербайджан-Грузия-Турция дает лучшую возможность для противодействия такому вымогательству. Обеспечение безопасности в регионе в интересах стран-импортеров, транзитных стран и стран-экспортеров, которым нужны гарантии безопасности их производственной и трубопроводной инфраструктуры. Вот почему регион Южного Кавказа следует рассматривать как буферную зону между НАТО и Россией, пока не будут улажены «замороженные конфликты» и реализованы все энергетические проекты. Но односторонний подход может только усугубить существующие на территориях Грузии и Азербайджана кризисы.

Об авторах

Профессор Эльман Насиров, доктор политических наук и директор Института политических исследований Академии публичной администрации при Президенте Азербайджана. Он также является членом парламента Республики Азербайджан.

Хаял Искандаров является начальником учебного отдела Военной академии Вооруженных сил Республики Азербайджан. У него степень магистра военных наук и в настоящее время он аспирант на соискание степени кандидата наук в области военных наук и национальной безопасности.
E-mail: xayal1333@gmail.com.

Сади Садиев, кандидат филологических наук, доцент в Военной академии Вооруженных сил Республики Азербайджан.
E-mail: sanansadiyev@yahoo.co.uk.



Регулирование контроля над вооружениями под эгидой ОБСЕ: есть ли лучший способ соблюдать требования?

Пал Дунай

Европейский центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <http://www.marshallcenter.org>

Резюме: КБСЕ-ОБСЕ имеет большой опыт в контроле над конвенциональными вооружениями, как в плане ограничения и уменьшения вооружений, так и в плане ограничений на военную деятельность. Хотя последние два десятилетия после 1999 года не добавили что-либо существенное к экспертизе по контролю над вооружениями и имело место «отступление» в контроле над вооружениями после приостановления действия Договора ОБСЕ. Это Германия держит вопрос о контроле над конвенциональными вооружениями в Европе на повестке дня как часть диалога по безопасности после Доклада Хармеля от 1967 года и предпринимает символические инициативы в качестве демонстрации. Хотя соблюдение требований не является полным, и некоторые виды деятельности показывают намерение вводить в заблуждение, их уровень более важен в качестве коммуникации между главными сторонами, чем как нечто имеющее прямое стратегическое значение.

Ключевые слова: контроль над вооружениями, ОБСЕ, соблюдение требований, МУДБ, европейская безопасность, военные учения, договор «Открытое небо», верификация.

Предварительные предположения

- Контроль над вооружениями, в том числе контроль над обычными вооружениями, сам по себе не является конечной целью и его можно

рассматривать как внешнее военно-техническое проявление внутреннего международного политического климата.¹

- Если контроль над обычными вооружениями лучше всего работает в среде, которая характеризуется ни враждебностью, ни полным взаимным доверием, то тогда нынешняя европейская ситуация является благоприятной для него. В случае первого, контроль над вооружениями невозможен, в случае второго – он не нужен. Однако, как показали европейские соглашения по контролю над вооружениями, заключенные с 1990 по 1994 год, отношения должны быть ближе к взаимному доверию, чем к ограниченной враждебности, если мы хотим добиться успеха. Это требует дальнейшего уточнения предыдущего предположения.
- Успех в контроле над обычными вооружениями часто отождествляется с заключением соглашений. Однако, это является необоснованно тесной дефиницией данной концепции. Заставить установленные форумы по реализации контроля над обычными вооружениями работать, прозрачность, соблюдение требований и, если необходимо, принуждение к выполнению обязанностей являются неотъемлемой частью контроля над вооружениями. Это в большей степени процесс, чем набор конкретных пунктов.
- Контроль над обычными вооружениями и меры по укреплению доверия и безопасности (МУДБ) были отделены и противопоставлены друг другу странами участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Это противоречит здравому смыслу и наблюдениям аналитиков, которые предпочитают делать отличие между структурным и операционным контролем над вооружениями.²
- Со времени фундаментальной реорганизации геополитического ландшафта и соотношения сил в Европе, связанной с окончанием Холодной войны и последовавшим расформированием Варшавского договора и расширением НАТО, в Европе (Евро-Атлантическом пространстве) не было предпринято никакой адаптации действующей системе контроля над вооружениями.

Характерные особенности текущей ситуации

Восприятие безопасности европейскими государствами и их гражданами, в частности преобладающим большинством, которое ограничивает свои интересы в рамках региона, улучшилось за последнюю четверть века по-

¹ Desmond Bowen, "Restoring Peace, Security, and Stability in Europe – What Role for Arms Control?" (London: October 2014, manuscript).

² Richard E. Darilek, "The Future of Conventional Arms Control in Europe, a Tale of Two Cities," in *SIPRI Yearbook 1987: World Armaments and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 339-354.

сле окончания Холодной войны и до середины текущего десятилетия. Ни войны в бывшей Югославии, ни затянувшиеся конфликты в бывшем Советском Союзе, ни отделение Абхазии и Южной Осетии и аннексия Крыма не смогли перевернуть это восприятие. Однако, эти затянувшиеся конфликты подорвали достижение новых соглашений, как документов, одобренных Советами министров ОБСЕ или саммитом ОБСЕ в Астане, так и направленных на более всеохватную модернизацию пакета МУДБ.

Тогда как для некоторых стран-членов существенное ухудшение ситуации с безопасностью началось в 2008 году, для множества других изменение погоды случилось в 2014. Опять же, для некоторых стран-участников ухудшение отношений началось с так называемой Косовской войны 1999 года и последовавшей Иракской войной 2003 года (обе без одобрения Совета безопасности ООН). Однако, трудно утверждать, что это были поворотные моменты, поскольку после них отношения вернулись к сотрудничеству. Определенно можно сказать, что отношения между Россией и Западом, с небольшими вариациями, после 2014 года достигли самой низкой точки. Это означает, что внешние условия для достижения соглашений по мерам, основанным на сотрудничестве, не являются благоприятными. По крайней мере, один из текущих конфликтов, в Украине, несет в себе опасность быть квалифицированным как «затяжной», и таким образом, увеличивает вероятность возникновения и других подобных конфликтов. Политический истеблишмент в разных столицах интерпретирует этот конфликт по-разному. Поэтому все еще, может быть, возможно иметь рабочие отношения, несмотря на некоторые нарушения самого высшего порядка по иерархии международного права.

Некоторые страны-участники придерживаются точки зрения, что основанный на правилах международный порядок не может существовать, когда налицо *prima facie* [очевидные] нарушения таких его основ, как территориальная целостность или политическая независимость государств. Тогда как нарушение территориальной целостности легко приписать внешним игрокам, другие обращают внимание на подрыв политической независимости стран такими стимулированными или активно поддерживаемые извне мерами, как так называемые цветные революции. Такими универсальными, императивными нормами нельзя пренебрегать, ссылаясь на утверждение, что они основаны на истории, этническом составе или праве на самоопределение. Не имеет значения, переподтверждают ли документы ОБСЕ данную норму или нет. Если придерживаться строго к этому подходу, между государствами, которые нарушают какую-либо из этих норм, невозможно вести какие-либо дела. Поскольку весьма маловероятно, что совершенные изменения можно будет вернуть назад, это надолго заморозило бы отношения. Даже если эта точка зрения исходит из целостности международного правового порядка и поэтому внутренне логична, было бы нереалистично предполагать, что это в долгосрочных интересах участвующих государств. Другие участвующие государства молчаливо при-

знают потенциально вредные последствия такого подхода и подчеркивают важность сохранения отношений, в том числе по вопросам безопасности, среди членов ОБСЕ. Эта точка зрения может быть далее дифференцирована в соответствии со значением, которое придается преодолению тупиков и заполнению пробелов:

- *Подход сверху-вниз.* Сотрудничество невозможно, так как продолжает иметь место нарушение основных международных правовых принципов;
- *Подход снизу-вверх.* Сотрудничество в определенных областях должно быть возможным, несмотря на нарушения на других уровнях;
- *Открытие новой главы.* Создание дистанции между возможным несоблюдением требований договоренностей о контроле над вооружениями и существенными нарушениями европейского мирного порядка и безвыходная ситуация в обсуждении/ договаривании новых мер делает сосуществование текущей ситуации и открытие новой главы возможным.

Разные позиции, в конечном итоге, опираются в предположение, как можно преодолеть нынешнее напряжение – создание (заново) среды сотрудничества, в которой нарушитель мог бы реагировать конструктивно. Подход «сверху-вниз» ставит особый упор на сдерживание. Однако, понятие сдерживание не приближает нас к точной оценке целенаправленной линии, которой следует придерживаться. Это в большой степени политика отката, которая требует, чтобы государство, которое аннексировало и захватило некую территорию, отказалось и вернуло все к *status quo ante* [прежнему состоянию]. Независимо от того, насколько желательно это могло бы быть, вряд ли реалистично рассчитывать или надеяться на такое развитие событий. Это приводит к определенному виду «лицемерной болтовни»,³ поскольку участвующие государства на деле знают, что никакого возврата не будет. Однако, они используют этот подход в качестве элемента своей стратегической коммуникации и готовы пожертвовать им в обмен на некую компенсацию. Это приводит к постепенному увеличению числа затяжных конфликтов, продолжающихся безвыходных ситуаций и кризису классической дипломатии, в которой каждый конструктивный шаг является концессией.

Подход «снизу-вверх» занимается техническими вопросами контроля над вооружениями независимо от проблем на уровнях, близких к высокой политике. Это может сделать возможными технические дискуссии в таких

³ Gerard C. Smith, *Doubletalk: The Story of the First Strategic Arms Limitation Talks* (Garden City, NY: Doubleday, 1980).

областях, как соблюдение требований, и может заполнить повестку дня форумов, созданных для решения вопросов реализации.

Наиболее конструктивным (как минимум, очевидно конструктивным) является подход, при котором реализация принятых на себя обязанностей отделена от конструктивного диалога по контролю над вооружениями между участвующими государствами, независимо от того, как они соблюдали требования до сих пор. Тут небольшие технические нарушения исполнения подробных ангажементов согласно соглашениям по контролю над вооружениями не являются центральной проблемой; это большие нарушения испаряют доверие и уверенность. Эта третья возможность выглядит наиболее предпочтительной, так как контроль над вооружениями можно рассматривать как «средство для создания доверия там, где оно утрачено» в соответствии с предположением, что независимо от того, «насколько глубоки пропасти, мы обязаны пытаться строить мосты».⁴ Такой подход нашел выражение в том, что следующая Тройка ОБСЕ обязалась «начать структурированный диалог по безопасности и контролю над вооружениями» – очевидное достижение теперешнего германского председательства.⁵ Структурированный диалог начался и определенно способствовал профессиональному обмену между экспертами, несмотря на фундаментальные расхождения по главным проблемам европейской безопасности, которые было невозможно преодолеть.

Те, кто принадлежит к первой группе, рассматривают это как проявление политики умиротворения без предложения альтернатив для сдвига ситуации от безвыходного положения. Другие авторитеты придерживаются точки зрения, что такая инициатива подрывает усилия членов НАТО повысить прозрачность и гарантировать соблюдение требований.⁶

Очевидно, отличия между разными группами являются частичными. На деле, ни одно государство не желает дойти до ситуации, которая будет способствовать непримиримому противостоянию. Вопрос в том, какие области следует исключить, чтобы продолжить добиваться сотрудничества. Можно ограничиться теми областями, в которых объявленный противник располагает чем-то незаменимым, что он может предложить, например, ядерное оружие, борьбу с терроризмом или определенные локальные конфликты. Факт, что европейский контроль над вооружениями не попадает в эту категорию, ограничивает свободу сотрудничества между участ-

⁴ Frank-Walter Steinmeier, “Reviving Arms Control in Europe,” *Project Syndicate*, August 26, 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/reviving-arms-control-in-europe-by-frank-walter-steinmeier-2016-08>.

⁵ OSCE Twenty-Third Meeting of the Ministerial Council 8 and 9 December 2016, *Hamburg Declaration of the Incoming OSCE Troika: A Strong OSCE for a Secure Europe*, MC.GAL/11/16, December 9, 2016, www.osce.org/chairmanship/307311.

⁶ Justyna Gotkowska, “The German Initiative for Arms Control: Time for Dialogue with Russia,” *Ośrodek Studiów Wschodnich*, September 9, 2016, www.osw.waw.pl/print/24646.

вующими государствами. Однако, не придание более высокого приоритета контролю над обычными вооружениями подходит под повестку дня некоторых участвующих государств. Похоже, они предпочитают некоторое перебалансирование между разными измерениями ОБСЕ, таким образом придавая большее значение политико-военному измерению повестки дня ОБСЕ и смещают вниз контроль над вооружениями в перечне наиболее важных тем. Однако, такое «перебалансирование» между разными измерениями уже имело место благодаря повышенному вниманию к некоторым конфликтам, главным образом, на территории Украины. Разумеется, ни одно государство, переживающее широкомасштабную модернизацию своих вооруженных сил (которая не ограничивается заменой вооружений и оборудования новым поколением оружия), но так же предполагает необходимость проведения значительно большего объема военных учений, не хотело бы быть объектом жесткого мониторинга. Поэтому на этом этапе, понятно, оно не заинтересовано в большей прозрачности.

Идея создать так называемый «статусно нейтральный» контроль над вооружениями некоторое время была предметом обсуждений. Она появилась и получила некоторую популярность в контексте Грузии после 2008 года.⁷ Это случилось так потому, что проблема территориальной целостности южно-кавказского государства и признания Россией государственности его двух сепаратистских субъектов требовала очень новаторского подхода для избегания полной блокировки контроля над вооружениями. Однако, несмотря на неистовые усилия дипломатов и теоретиков, эта концепция не продвинулась слишком далеко. Трудности появляются, когда спорящие государства обязаны предоставить информацию о своих вооружениях и военной деятельности. Когда они проводят проверки на месте или принимают внешних наблюдателей, невозможно преодолеть проблему, которая из стран располагает суверенным правом потребовать или дать разрешение на проведение этих инспекций. По этой причине статусно нейтральный контроль над вооружениями быстро сталкивается с вопросами, которые связаны со статусом и может работать только наряду с политическими решениями о статусе оспариваемых территорий. Поэтому, поскольку статусно нейтральный контроль над вооружениями не добился многого в недавнем прошлом, то маловероятно, что это произойдет и в обозримом будущем.

В свете изменившегося ландшафта безопасности аналитики начали смотреть по-новому и были критически настроены к тому множеству акторов, которые «в Берлине применяют подход времен Холодной войны к контролю над вооружениями уже не соответствующего» новой среде без-

⁷ Sergi Kapanadze, Ulrich Kühn, Wolfgang Richter, and Wolfgang Zellner, "Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context," *Working Paper* 28 (Hamburg: The Centre for OSCE Research (CORE), January 2017), https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP28_en_.pdf.

опасности.⁸ Такие не раз испробованные новаторские подходы аналитиков, открывающие новые пути в контроле над вооружениями, как использование технологических инноваций и качества сил, снова вышли на передний план. Однако, некоторые из основных сил ни имели намерение обсуждать контроль над вооружениями формально основанного на старой повестке дня, ни хотели его заменить чем-то непроверенным.

Отчет о соблюдении требований

Связанный с ОБСЕ контроль над вооружениями, будь он структурным или оперативным, время от времени пытались расширить другими элементами, кроме как участвующих в «Святой Троице» Договора об обычных вооруженных силах (ДОВСЕ), Мер по укреплению доверия и безопасности (МУДБ) и договора Открытое небо. Однако, в плане видимости это осталось безуспешным начинанием, поскольку политическое руководство участвующих государств продолжало отождествлять европейский контроль над вооружениями с этими тремя комплектами документов. Поэтому отчет о соблюдении требований основывается, главным образом, на их применении.

Скудная литература и официальные документы свидетельствуют, что число и значимость нарушений не дают оснований для широкомасштабных стратегических опасений. Хотя они показывают, что некоторые из сторон не вознамериваются строго выполнять свои обязанности, опасения, связанные с несоблюдением, можно интерпретировать скорее как беспокойство в свете более широких международных проблем, которые происходят из систематического нарушения основных принципов международного права. Они имеют место в областях, которые связаны с использованием силы участвующими в ОБСЕ государствах. Результатом является ухудшение атмосферы и утрата доверия. Там, где несоблюдение буквы обязывающих в правовом или политическом плане соглашений нельзя доказать, государства смещают обвинения к нарушению их духа. Когда они не могут доказать первое, государства создают крутящуюся дверь и обвиняют своих партнеров во втором. Поскольку каждая из основных сторон играет в эту вовсе не невинную игру, то каждая из сторон смешивает весьма сильные обвинения с более слабыми (доказанные в *stricto sensu* [строгом смысле] нарушениями другой стороны, смешанными с обвинениями в поведении, которое может не полностью соответствовать духу, но не идет в разрез с буквой соглашения).

Что касается ДОВСЕ и соглашения об его адаптации, ситуация ясна. Функционирование оригинального договора, подписанного в ноябре 1990 года и вошедшего в силу в 1992, было приостановлено в 2007 году Росси-

⁸ Claudia Major and Christian Mölling, "How Germany Should Change Its Approach to Arms Control," Carnegie Europe, по состоянию на 7 сентября 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/73031>.

ей, и после длительного периода колебаний члены Атлантического Альянса так же перестали делиться информацией. Делегаты, согласно их указаниям, должны не признавать законность приостановки. Однако, в соответствии с буквой договора, основанного на положении римского права «*argumentum a maiori ad minus*» (тот, кто имеет право на большее, имеет право и на меньшее), законность данного действия трудно не признать. Соглашение об адаптации не вошло в силу, и таким образом, обязанности сторон никогда не были большими, чем по подписанному, но не ратифицированному договору. (Ограничиваются до: «Не нарушать цель и задачи договора».) Обоснованная позиция приостановившей действие стороны была продемонстрирована в толковательном заявлении и обширных комментариях российского министра иностранных дел по теме, сделанными на Гамбургской встрече министров иностранных дел ОБСЕ. Там Сергей Лавров привлек внимание к фундаментальным изменениям обстоятельств в стратегическом ландшафте (нератификации соглашения об адаптации ДОВСЕ членами НАТО в течение десяти лет, расширение НАТО и расширение инфраструктуры альянса вблизи границ Российской Федерации). Косвенным образом, Россия исключила возвращение к обсуждению ограничений на обычные вооружения.⁹ Как бы ни прискорбно это было в политическом плане и неблагоприятно в стратегическом, нет никаких причин связывать ДОВСЕ с отчетом о соблюдении, поскольку нет никаких юридических обязательств, с которыми проводить сравнение. В свете этого, соблюдение требований следует измерять на основе Венского документа (ВД) и Договора по открытому небу.

Примечательно то, что случаи несоблюдения нельзя ограничить до государственной стороны, которая приостановила действие ДОВСЕ, но в их число входят и некоторые государства, которые вовлечены в субрегиональном военном соперничестве на Южном Кавказе.

Разные участвующие государства оказываются в разной степени прозрачными для Договора по открытому небу. Когда они выступают в публичном пространстве, они по понятным причинам предоставляют больше информации о тех странах, которые не являются их союзниками или близкими друзьями. Поэтому трудно создать комплексную и надежную картину соблюдения и возможных нарушений. Однако, случаи несоблюдения можно разделить на три группы:

1. Несоблюдение во время конфликта и из-за изменения территориального статус-кво;
2. Несоблюдение, связанное с затяжными конфликтами;
3. Недостаточная прозрачность и другие нарушения.

⁹ Заявление министра иностранных дел Сергея Лаврова и ответы на вопросы СМИ на пресс-конференции после 23-й встрече Совета министров ОБСЕ, Гамбург, 9 декабря 2016, www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/70vQR5KJWVmR/content/id/2556212.

Соблюдение требований Венского документа

Со времени Стокгольмского прорыва в 1986 году, Меры по укреплению доверия и безопасности (МУДБ) были существенно усовершенствованы. Однако, все еще есть множество мер, которые касаются проблем безопасности, доминирующих в повестке дня Холодной войны, например, быстрая мобилизация, концентрация сил для внезапного нападения, тренировка наступательных действий на учениях, которые возможно необходимо применять в будущем или, в случае широкомасштабных мер, могли бы незамедлительно эволюировать в них. Модернизация после Холодной войны пакетов МУДБ учитывала стратегическую неопределенность путем введения уменьшения риска, в том числе через процедуры на случай так называемой необычной военной активности. Она так же учитывала растущее значение мобильности, для чего и были введены визиты на авиабазы. Наиболее важным в пакете от 1999 года было то, что он брал во внимание то, что потребности безопасности в разных районах ОБСЕ могут варьировать и поэтому меры должны быть адекватными, согласованными и применимыми.

Наиболее значимыми слабостями Венского документа, во всех эго вариантах, являются следующие:

- Слабости, связанные с кризисами, как например, оптимистический характер документа, который приводит к его неэффективности (хотя и не неприменимости) при конфликтах;
- Контекстуальные слабости в плане неспособности избежать искусственных связей с другими политическими расхождениями, как например, с затяжными конфликтами;
- Слабости в раннем предупреждении/предотвращении, связанные со слишком высокими и/или устаревшими порогами.¹⁰

Хотя первый и второй пункт могут быть близко связанными, вышеперечисленные пункты дают сфокусированную картину основных недостатков и слабостей ВД. Некоторые меры становятся опять актуальными и вызывают опасения в текущих условиях. Уровень концентрации сил, некогда учитываемый МУДБ, постепенно потерял свое значение и ни одно из участвующих государств сегодня не проводит достаточно много учений такого масштаба, который делал бы обязательным долгосрочное предварительное объявление необходимым и требовал бы приглашение наблюдателей. Кроме того, государства с наиболее крупными среди всех 57 участвующих вооруженными силами государств (Соединенные Штаты, Российская Федерация и Турция), располагают возможностью проводить учения

¹⁰ Iztok Prezelj and Daniel Harangozo, "Effectiveness of the Vienna Document CSBM Regime: Assessment of Experts' Perceptions," *OSCE Network* (Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Defence Research Centre, 2014).

на своей собственной территории, которая не попадает в сферу применения Венского документа.

Программа учений государств, которые попадают под применение ВД, используется для публичной дипломатии, пропаганды и стали частью игр в обвинении. Достаточно упомянуть российско-белорусские учения Запад-2017 и попытки создать разные впечатления вокруг них. Западный имидж учений был сфокусирован на их стратегическом значении, на контекстуализации их на соседстве Украины и на масштабе учений поблизости от стран-членов НАТО, соседствующих с Белоруссией. Даже эксперты склонны говорить о самом большом учении после конца Холодной войны, утверждение, которое трудно доказать фактами. Российская Федерация, со своей стороны, не пыталась способствовать прозрачности и дала данные о численности войск и средств, участвующих в учении, которые выглядели умышленно заниженными до менее чем 13 000 солдат, т.е. ниже уровня, который требовал бы применения механизма наблюдения учений, предполагаемый Венским МУДБ документом. Это означает, что политизация вопроса привела к тому, что он способствовал политическим дискуссам и, таким образом, лишился своего основного профессионального содержания.¹¹

Когда статус некоей территории изменяется между двумя государствами без их взаимного согласия, это часто приводит к использованию военной силы в одной или другой форме. Учитывая характер такой операции и безусловное запрещение международным правом использования силы, ни одно государство не стало бы использовать силу в открытую. Во время высокоинтенсивной фазы такого конфликта, порог деятельности, о которой следует предупреждать и которую следует наблюдать, может быть превышен. После этого можно использовать разные методы для снижения наличия точной информации.

Что касается положений Венского документа, в таких ситуациях можно использовать следующие методы:

- Переподчинение персонала, вооружения и оборудования таким образом, чтобы их деятельность не была объектом извещения и наблюдения. У этого метода долгая история в рамках контроля над вооружениями, и в прошлом нарушения были более широкомасштабными.
- В этом контексте иногда мобилизуются войска и силы, которые находятся в подчинении разных командований, и таким образом, формирования, которые были задействованы в учении, индивидуально не достигают до уровня, требующего оповещения и наблю-

¹¹ Для примера смотри: Andrzej Wilk, "The Zapad-2017 exercises: the information war (for now)," *OSW Commentary*, по состоянию на 4 сентября 2017, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2017-09-04/zapad-2017-exercises-information-war-now>.

дения. Поэтому числа, если такие вообще даются, предоставляют только как жест доброй воли. Знаки доброй воли могут снизить озабоченность. Однако, ими легко пренебречь или отказаться от них. В других случаях, некоторые виды деятельности могут достигать уровня, требующего оповещения, но не уровня, подлежащего наблюдению. Можно констатировать, что пороги являются слишком высокими, особенно с учетом повышенной мобильности, связанности и наличия формирований, способных вести трансграничную войну с мест их развертывания в мирное время, включая границы де-факто государств.¹²

- Для государства труднее легитимизовать непредоставление данных о вооруженных силах, когда они находятся в районах, о которых государство односторонним образом заявило, что они находятся под его суверенитетом. Суверенитет, независимо от того, признают ли его другие участвующие государства или нет, неразрывно связан с ответственностью. Это объективная реальность, и поэтому участвующее государство не может нарушать свои обязанности. Когда руководство государства заявляет об изменении своей национальной территории, аргумент о недеklarировании размера его вооруженных сил, оккупирующих новую территорию, несостоятелен, кроме как если он ниже порога и потому не подлежит нотификации. Однако, другие государства, которые не признают это изменение территории, могут столкнуться с деликатной ситуацией, когда предъявят требование об оповещении государству, которое, по их мнению, аннексировало территорию, принадлежащую другому государству. Это может привести к ситуации, когда участвующее государство, часть территории которого была аннексирована другим государством, может продолжить предоставлять информацию о силах на территории, которую оно считает своей.
- Цель мер по укреплению доверия и безопасности не достигается, когда данное государство просто отрицает, что его силы находятся на территории другого государства. В результате этого подрывается доверие независимо от того, превышают ли численность военнослужащих, их оборудование и деятельность уровень, требующий нотификации. При таком отрицании невозможно применить никакие меры снижения риска и нельзя поставить вопрос о необычной военной активности, поскольку он наталкивается на отрицание. Режим контроля над вооружениями, который основывается на принципе, что участвующие государства откровенны отно-

¹² Gregory G. Govan, "Conventional Arms Control in Europe: Some Thoughts About an Uncertain Future," *Deep Cuts Issue Brief #5* (July 2015), http://deepcuts.org/files/pdf/Deep_Cuts_Issue_Brief5_Conventional_Arms_Control_in_Europe%281%29.pdf.

сительно своих военных способностей, расположения их войск и их военной активности, не может справиться с такой ситуацией.

Феномен так называемых затянувшихся конфликтов становится источником вызовов, которые отличны от вызовов, связанных с конфликтами, еще находящимися в активной фазе. Хотя некоторые из описанных выше конфликтов несут в себе опасность превратиться в затяжные, было бы философским рассуждением говорить о потенциально затяжном конфликте. Сколько времени должно пройти, чтобы мы могли с уверенностью говорить о затяжном конфликте? Следующей проблемой является то, что некоторые из так называемых затяжных конфликтов достигли нового статус-кво, тогда как другие продолжают угрожать своей непредсказуемостью и движением от фазы «заморозки» к фазе высокой интенсивности.

Существование де-факто государств, малых государственных образований или псевдо-государств, как называют их разные авторы, является другой проблемой, так как они являются суверенными субъектами без достаточно широкого международного признания, и поэтому не имеют никакого участия в международных регуляциях или членства в международных организациях. Должно вызывать тревогу то, что число таких «государств» увеличивается уже почти три десятка лет подряд. Понятно, что такими де-факто государствами не предоставляется никакой информации об их вооруженных силах или их активности. Они не являются государствами, участвующими в ОБСЕ и не участвуют в Венском документе. Другое дело, когда участвующее государство располагает войсками и проводит военную деятельность на территории *'де-факто'* государства и не предоставляет информации об этом. Тогда возникает проблема, не является ли такая ситуация случаем несоблюдения и попадает ли она в сферу применения регуляций? Для большинства участвующих государств это и есть несоблюдение, поскольку территория принадлежит другому государству-участнику. Для меньшинства государств-участников она несоблюдением не является, так как это территория не участвующего государства.

В некоторых случаях нарушения могут доходить до абсурда. Например, когда участвующее государство не оповещает о мероприятиях, которые должны быть объектом нотификации, а в то же время информирует свою общественность, предоставляя ей через СМИ числа, которые не оставляют места для сомнения, что данная деятельность подлежит нотификации и наблюдению. Хотя такие случаи бывают нечасто, тем не менее это весьма прискорбно.

И на последнем месте, но не по значению, есть государства-участники, которые не предоставляют МУДБ данные о своих вооруженных силах. Эти государства-участники можно распределить в две категории. Есть малые государства с исключительно ограниченными государственными способностями, слабым управлением и плохой организацией, которые, вероятно, случайно не предоставляют информацию, которую требуется предоставлять регулярно. Но есть и другие, которые систематически пренебрегают

предоставлением информации. Тогда как для первых было бы трудно определить такое поведение как попытку прикрытия, то в случае вторых, весьма возможно, они преднамеренно пытаются получить какую-то выгоду от несоблюдения требований.

Соблюдение требований Договора по открытому небу

Тогда как в сфере МУДБ Запад воспринимается как *demandeur* [заказчик], соблюдение требований Договора по открытому небу являет собой более сложную картину. И снова большая часть проблем несоблюдения связаны с продолжающимися конфликтами или перехода территорий из одних рук в другие. Что касается второго, считается, что территории получили новое статус-кво для одних государств, но не и для других, и поэтому имеют неустановленный территориальный статус в силу некоторых частей области применения договора и ожидаемых затяжных конфликтов.

Исходя из предназначения Договора по открытому небу, его целью является обеспечение прозрачности в отношении вооруженных сил. Сдерживаемые историей в использовании разведывательных полетов для дополнения информации, полученной другими разведывательными средствами (использование полетов U-2, к примеру), некоторые стороны, по понятным причинам, желают исключить определенные чувствительные для них районы, полеты над которыми не должны быть разрешены, должны быть ограничены или использование наиболее качественного оборудования/датчиков следует быть запрещено.

Затрудненные отношения порождают искушение создавать осложнения с тем, чтобы помешать адекватному функционированию договора. В некоторых случаях государства используют неурегулированный статус определенной территории для исключения ее из области, над которой проводятся облеты; в других случаях государства оспаривают проведение облетов на основании «независимой государственности» данной территории, и создают технические условия, которые делают полный доступ к этой территории невозможным.

В случае Южного Кавказа ситуация в плане сепаратистских образований основана на претензии, что для одного государства-участника (независимо от того, какое наименование используют разные участвующие государства) они являются независимыми государствами, не являющимися государствами-участниками ОБСЕ, и потому не являющимися участниками и Договора по открытому небу. Поскольку они не являются стороной по Открытому небу, над ними не должны проводиться облеты. В соответствие с положениями Договора, к их границам нельзя приближаться ближе, чем на десять километров. Разногласия по этому вопросу проистекают из более широкой политической проблемы 'независимой государственности' этих двух субъектов, и разногласия могут быть преодолены только разобравшись с основной причиной. Нежелание позволять проведение наблюдательных полетов государством-участником договора, которое поддерживает независимость этих двух государственных образований по-

сле 2012 года, является только одним из примеров,¹³ и его можно рассматривать как контрмеру для запрещения полетов вблизи их границ.

Ситуация, которая появилась после 2014 года, и которая позволяет полеты по расписанию авиакомпании одного государства в воздушном пространстве другого, не мешает проведению облетов по Договору по открытому небу. Однако, претензии одной из конфликтующих сторон о предварительной оплате расходов на полеты другой стороной не находятся в согласии с решением ОБСЕ и являются недружественным жестом. Подобным образом, полеты в приграничной области между стороной договора и ее не участвующим соседом могут быть ограничены, и надо будет разобраться с корневой причиной проблемы, чтобы преодолеть эту трудность. Договоры о контроле над обычными вооружениями, в том числе и меры по прозрачности, являются мерами, действующими в мирное время и не предназначены для ситуаций, в которых часть района, к которому применим договор, является зоной войны.

Попытки помешать функционированию договора так, как он был задуман, выглядят еще более подозрительно, когда государство вводит правила, которые препятствуют облетам очевидно стратегически чувствительных районов. Независимо от того, можно ли собрать и верифицировать необходимую информацию другими средствами, было бы непрактично принять такой размыв режима договора, поскольку он может стать поводом для дальнейшего подрыва соблюдения требований. Факт, что нет никаких наблюдательных полетов, проводимых странами-членами НАТО между собой, ограничивает доступ других государств к исходным данным среди других.¹⁴ Опять же, следовать такой практике является суверенным выбором членов какого-либо альянса, хотя могут быть случаи, когда доводы в пользу пересмотра данного положения возобладают.

Есть несколько технических вопросов, которые государства-участники должны обсудить для того, чтобы найти конструктивные решения, если необходимо, в рамках классического «мера за меру» подхода. В их число входят использование сенсоров в определенных районах, технические условия на определенных аэродромах (стоянка, длина взлетно-посадочных полос) и число разрешенных посадок для зарядки, к примеру. Хотя нарушения могут быть многочисленными, ни одно из них не должно быть основанием для экзистенциальной обеспокоенности в связи с безопасностью.

Выводы

После более чем двух десятилетий военная безопасность снова вернулась в политическую повестку дня в Европе. Иллюзия, которой многие поддались, что для большинства европейских стран безопасность обеспечена,

¹³ Шакиров, «Контроль над обычными вооружениями в Европе», 33.

¹⁴ Шакиров, «Контроль», 33.

оказалась необоснованной и временной. Возвращение к военной безопасности не стыкуется с режимом контроля над вооружениями, который не был успешно приспособлен к изменениям, наступившим после начала эпохи, последовавшей за окончанием Холодной войны. Из-за неадаптированного (и в определенной степени, лишенного правовой основы) режима контроля над вооружениями, нарушения буквы разных соглашений остаются ограниченными. Нарушения становятся значимыми в сочетании с кризисами, настоящими и потенциальными, затянувшимися конфликтами и стратегической переоценкой важности определенных сфер применения договоров. Важным является пристальное осуществление мониторинга так называемого 'бросающего вызов нормам поведение,' поскольку оно способствует эрозии норм и увеличивает опасность распада институций.¹⁵ Было бы безответственным создавать ситуацию, в которой государства-участники или государственные стороны могли бы взаимно ссылаться на нарушения обязательств друг другом. В более широком плане в отношении некоторых из основных конфликтов (Косово, Ирак, Грузия, Украина), все это продолжается уже почти двадцать лет и никто не объясняет, почему нарушения одного государства узаконивают нарушения другого государства или, говоря более откровенно: Почему государства должны следовать друг за другом в грязи?

Несмотря на множество попыток осуществить меры по контролю над вооружениями, применимыми не только при хорошей погоде, это требование оказалось выполненным только частично. Чтобы решить эту проблему, в начале 1990-х в пакет МУДБ были введены некоторые меры.¹⁶ Меры применялись в стрессовых обстоятельствах, например при так называемой Косовской войне в 1999. Тем не менее, для расширения применимости МУДБ при других трудных обстоятельствах могут быть необходимы дополнительные меры.

Современные форумы достаточно адекватны для того, чтобы заниматься вопросами соблюдения требований, кроме как в случаях, когда их работе мешают некоторые из государств-участников или государственных сторон. Однако, из-за политизации некоторые форумы (как например, Форум для сотрудничества по безопасности (ФСБ) или Консультативная комиссия по Открытому небу (ККОН)) используются для мегафонной дипломатии, при которой делегаты делают заявления и используют жесткую риторику для того, чтобы продемонстрировать свою твердость перед своими хозяевами, вместо того, чтобы вести диалог со своими партнерами. Это неизбежно уменьшает адекватность и полезность этих форумов. Следовательно,

¹⁵ Ulrich Kühn, "Cooperative Arms Control in Europe: The Consequences of Complexity, Decay, Power, and Norms" (Presentation to the Expert Roundtable on Conventional Arms Control and Confidence-Building Measures in Europe, OSCE Security Days, Vienna, November 10, 2014), 6.

¹⁶ "Vienna Document 1990," Organization for Security and Co-operation in Europe, November 17, 1990, Chap. III.

есть рабочие органы, как например дебаты по Открытому небу в меньшей рамке или Структурный диалог, которые заняли место больших форумов. Они работают как по-настоящему многосторонние форумы несмотря на то, что 29 из них входят в НАТО. Однако, ожидание того, что небольшие члены просто будут принимать позиции, которые их убеждают занять большие страны или которые навязываются им большими государствами, когда это не соответствует их национальным интересам, отражает способ мышления, который не разделяется всеми участвующими государствами.

Текущие пороги нотификации и наблюдения являются слишком высокими и могут быть использованы недобросовестно. Нарушение их духа может начаться с необеспечения достаточной прозрачности и одновременной с этим мобилизацией формирований для так называемых внезапных учениях. Понятно, что некоторые вооруженные силы должны догонять после периода, в котором они не имели достаточно серьезной подготовки и не выделяли достаточное количество ресурсов на оборону, как например, Российская Федерация в 1990-х. Однако, должно быть возможно предоставление информации на добровольной основе для того, чтобы уменьшить опасения, если нельзя договориться о новом пакете мер по укреплению доверия и безопасности. Такой шаг был бы возможен при улучшенной или, по крайней мере, более спокойной политической атмосфере.

Важно видеть, что некоторые из мер по оповещению и наблюдению были договорены еще в 1986 году таким образом, чтобы они были неприменимы к тогда наиболее частым учениям Варшавского договора с использованием механизированных дивизий. Очевидно, множество наших опасений появляется заново быстрее, и они более рельефны, чем во времена Холодной войны. Дипломаты должны знать, что аналитики полностью осознают, что современное повышение напряжения, частично основанное на объективной реальности, дополняется фактом, что сегодняшний новоявленный противник является государством, которое часто воспринимается как тождественное со старым знакомым врагом эпохи Холодной войны. Это приводит к быстрым и простым заключениям, не учитывающим основные отличия между двумя этими периодами.

Контроль над вооружениями в Европе сильно изменился за последние десятилетия. Однако, есть вопросы, в которых не видно никаких изменений. Все еще есть государства-участники с существенно большими военными способностями, чем у других. Хотя все режимы обязаны подчиняться одним и тем же нормативным требованиям, стратегическое значение соблюдения требований сфокусировано, в основном, на небольшое число государств. Соглашения предоставляют инструменты для наблюдения за возможными нарушениями любого типа. Однако, имеются трудности для предприятия действий в плане обнаруженных нарушений. Когда Фред Ик-

ле написал свою основополагающую статью в 1961,¹⁷ касающуюся дилеммы, с которой сталкиваются государства, когда они обнаружат нарушение соглашения по контролю над вооружениями стороной, чье участие существенно для данного соглашения, он поднял важнейший вопрос, что делать с нарушителем. Это означает, что тем, чем другие стороны располагают (не в смысле международного права, поскольку оно предельно ясно), кроме как 'указать пальцем и пристыдить' нарушителя, является предметом догадок. В конечном итоге, исключение ключевого партнера из соглашения со ссылкой на его большие или систематические нарушения не решает проблему; это просто развязывает руки нарушителю освободиться от обязанностей, которых он ранее на себя принял. К счастью, на сегодняшний день нет преднамеренных, согласованных, широкомасштабных, систематических нарушений стратегического значения, и поэтому эта нерешенная проблема не находится в начале повестки дня заинтересованных сторон. Так обстоят дела, хотя некоторые военные эксперты и дипломаты по тактическим соображениям могут пытаться представить имеющиеся расхождения в соблюдении требований контроля над вооружениями как стратегические.

Кажется, при текущих обстоятельствах нет никакого шанса договориться о новых существенных мерах по контролю над вооружениями. Даже те инициативы, которые были выложены на стол, были отозваны или были предназначены скорее для стратегического 'зондирования,' чем для чего-нибудь другого. Обычно стоял вопрос, существует ли решение, которое позволило бы отделить небольшую область контроля над обычными вооружениями от стратегических непримиримых интересов на более высоком уровне. Для этого нужны государственные деятели на более высоком политическом уровне, чем нынешние менеджеры и поборники сохранения собственного могущества. Однако, история никогда не заканчивается. Если мало шансов на достижение новых соглашений, государства должны решить, что им дальше делать, обращая главное внимание на процесс, оставляя достижение результатов на лучшие времена. И похоже то, что делается, является как раз тем, что может помочь в нынешних условиях:

1. Не пытаться вести переговоры о каком-либо новом документе по европейскому контролю над вооружениями из-за неблагоприятной атмосферы и конфликтах, которые накладывают отпечаток на европейскую безопасность в наше время;
2. Сохранение диалога на профессиональном уровне для обсуждения актуальных проблем;
3. Отделение процесса генерирования направленных на будущее соображений от некоторых установленных форматов (ФСБ, ККОН), которые утратили свою адекватность в качестве форумов для про-

¹⁷ Fred Charles Iklé, "After Detection – What?" *Foreign Affairs* 39, no. 2 (January 1961): 208-220.

фессионального обмена из-за исторического груза официальных контактов;

4. Держать под наблюдением соблюдение требований с тем, чтобы предотвратить дальнейшую эрозию и увеличивающуюся неадекватность существующих режимов контроля над вооружениями.

Нынешняя тупиковая ситуация приводит к тому, что увеличивается активность экспертного сообщества, пытающегося рассмотреть эту ситуацию и способствовать ее разрешению. Их усилия не принесут незамедлительных результатов, но могут способствовать созданию запаса интеллектуальных амуниций, которые могут быть использованы, когда появится возможность.

Сейчас важно произвести объективную переоценку ситуации и решить, возможно ли отделить преобладающе технические нарушения от эвентуального стратегического несогласия. Существенным является дать профессионалам большую автономность так, чтобы они могли работать лучше в интересах своих стран, а не пытались оправдывать ожидания определенных групп, которые могут желать навязывать им свои плохо обоснованные позиции.

Дисклаймер

Эта работа основывается на информации в публичном пространстве и на интервью с делегатами восьми стран-участников, которые любезно согласились на это во время моего визита в Вену в июле 2017 года. Асимметричность публичной информации может оказывать влияние на анализ. Само собой разумеется, что ответственность за содержание анализа лежит на авторе.

Об авторе

Доктор Пал Дунай является профессором по вопросам НАТО и европейской безопасности в Центре им. Маршалла и академическим консультантом его программы по Центральной Азии, ППИБ, ЕСБ-В, и СВР курсы.

E-mail: pal.dunay@marshallcenter.org.



Ирина Церцвадзе, *Connections QJ* 16, № 3 (2017): 83-98
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.3.05>

Рецензированная статья

Британия и Общая политика безопасности и обороны Европейского Союза

Ирина Церцвадзе

Министерство обороны, Грузия, <https://mod.gov.ge/en>

Резюме: В этой статье анализируется позиция Британии в отношении Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) Европейского Союза в периоде с 1998 по 2016. Рассматривается логика британской позиции по отношению к ОПБО путем поиска ответа на исследовательский вопрос: почему Британия поддержала формирование ОПБО, а затем не всегда последовательно поддерживает ее развитие? Используя подход изучения конкретных примеров, в статье рассматриваются основные моменты развития ОПБО, какими являются: начало функционирования ОПБО (1989-1999); создание оперативных центральных органов (2010-2011); роль Британии в Ливийском кризисе, которая не связана с институциональным развитием, но является очень важной в качестве первой возможности подвергнуть проверке ОПБО после ее старта.

Путем использования двухуровневой теории игр Путнама, в этой статье делается попытка доказать двойную гипотезу, утверждающую, что внутренние дела оказывают влияние на решения Британии в отношении ОПБО, и что развитие событий в Европейском Союзе влияет на британскую позицию по отношению к ОПБО посредством взаимодействия с внутренними факторами.

Ключевые слова: политика безопасности и обороны, ЕС, теория игр, национальный интерес, ОПБО.

Введение

Любые международные переговоры можно рассматривать как 'игру' на двух уровнях и борьбу за достижение консенсуса – сначала между местными участниками и затем заключение сделки по достигнутому консенсусу

на международном уровне. Это и есть сущность двухуровневой теории игр Путнама.¹ На местном уровне люди, определяющие политику, пытаются лоббировать в пользу своей политики перед разными политическими группами и, борясь за власть, они стремятся к созданию разных коалиций, чтобы осуществлять свою политику. На международном уровне переговорщики пытаются минимизировать риск стать жертвой местного давления и минимизируют негативные последствия развития внешних событий. «Каждый [национальный] руководитель, который не успеет удовлетворить требованиям игроков из своей команды, рискует быть изгнанным со своего места», говорит Путнам.²

В этой статье анализируется логика британской позиции в отношении Общей политики безопасности и обороны Европейского Союза (ОПБО) до принятия решения о «Брекзите» путем поднятия вопроса: «Почему Британия поддержала формирование ОПБО, а затем не всегда последовательно поддерживает ее развитие?». Ответ можно найти в образе, в котором внутренние британские дела оказали влияние на британские решения в отношении ОПБО, точно так же, как и в том, как развитие событий в Европейском Союзе воздействовало на позицию Британии по отношению к ОПБО.

Похоже, что как показывает Путнам, на решения, принятые британским правительством с 1998 по 2016 в отношении ОПБО, действительно оказывали влияние как внутренняя политика, так и развитие событий в ЕС. Три конкретных примера дают структуру и хронологию исследования. Ими являются:

- Начало функционирования ОПБО: конструктивная роль Объединенного королевства (1998-1999);
- Операционализация ОПБО (2010-2011);
- Роль Британии в Ливийском кризисе (2011).

В зависимости от точки зрения, взятые вместе, эти тематические исследования показывают или разные грани британского способа ведения политики в сфере безопасности и обороны, или особый вид непоследовательности, который в конечном итоге привел к решению о «Брекзите» и его последствий.

Постановка и контекст

ОПБО является необычным политическим феноменом, который не вписывается в традиционные теории международных отношений, так как она группирует суверенные государства в международную подсистему. Основная путаница происходит из коллективного принятия решений по вопросам

¹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization* 42, no. 3 (Summer 1988): 427-460.

² Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 437.

безопасности и обороны, которые в принципе считаются последним, от чего отказались бы государства-члены ЕС при коллективном принятии решений. Джолион Хаурт, ведущий теоретик в сфере европейской безопасности, описывает ситуацию следующим образом: «Шаги к объединению этого последнего бастиона 'суверенности' – политика безопасности и обороны – со всеми своими ограничениями и оговорками, представляют собой глубочайшую трансформацию образа дальнейших отношений ЕС и его членов с внешним миром».³

Это может быть частью проблем Объединенного королевства с ОПБО, но начало 21-го века было отмечено увеличением геополитической нестабильности. Арабская весна, развитие событий в Ливии и Сирии, подъем ИГИС в Сирии и Ираке, российская инвазия в Грузию и Украину, аннексия Крыма и кризис с беженцами – все это предполагало, что нужны новые пути обеспечения безопасности стран-членов Европейского Союза. Как отметила Верховный представитель Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности и вице-президент Европейской комиссии Федерика Могерини: «Во времена вызовов сильный Союз должен думать стратегически, иметь общее видение и действовать сообща. Это тем более верно после британского референдума.»⁴ Очевидно, что кризисы вне границ Союза являются вызовом для ЕС и его ОПБО. Эта политика является феноменом периода после Холодной войны, который проистекает из Маастрихтского договора от 1992 года.⁵ Ее появление связано с конкретным историческим контекстом: интеграцией Западной Европы.

В этом контексте британские лидеры столкнулись с дилеммой, пытаясь добиться баланса между американскими и европейскими интересами, вместо того, чтобы отдать приоритет ЕС. Как это сформулировал один комментатор: «В 1970-х они наклонились слишком далеко в другую сторону, войдя в Европейское сообщество на невыгодных условиях. После 1980-х они снова наклонились в обратную от Европы сторону, передоговорив свой финансо-

³ David R. Smith, *The EU Divided: Effects of Dissimilar National Foreign Policies on CSDP* (New Haven, Connecticut: Yale University, Yale College, December 2, 2011), https://politicalscience.yale.edu/sites/default/files/files/Smith_Devin.pdf. Jolyon Howorth, "From Security to Defence: The Evolution of the CFSP," in *The International Relations of the European Union*, ed. Christopher Hill and Michael Smith (Oxford: Oxford University Press, 2005), 182.

⁴ "High Representative Mogherini presents EU Global Strategy for Foreign and Security Policy," EU Summit, Brussels, 2016, по состоянию на 20 ноября 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7337/high-representative-mogherini-presents-eu-global-strategy-foreign-and-security-policy_en.

⁵ "Maastricht Treaty," February 7, 1992, по состоянию на 15 декабря 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AХу0026>.

вый взнос в 1984-85, отказавшись от евро в 1992, присоединившись к американской инвазии в Ирак в 2003, и сейчас полностью расходятся с ЕС.»⁶ Исходя из этого политического дискурса, можно было бы предположить, что быть проевропейски настроенным в Британии очень непопулярно: если политики хотели победить во внутреннем споре, им следовало критиковать Брюссель. «Британские министры часто возражали против мер, исходящих из Брюсселя или других столиц, потому что они боялись реакции британских СМИ или британской публики.»⁷

В плане британского подхода к ОПБО Европейского Союза взаимодействие между внутренней и международной политикой очевидно. Именно по этой причине были выбраны в качестве иллюстрации три вышеперечисленные тематические исследования: они лучше всего объясняют положительные, отрицательные и половинчатые роли Британии в ОПБО. Все три примера выделяют разные позиции Британии к институциональному развитию ОПБО и, таким образом, дают нам основу для анализа их подоплеки. Начало функционирования ОПБО является исторически наиболее важным этапом развития этой концепции; без Британии трудно можно представить себе, что она могла бы быть реализована. Создание военно-оперативных центральных органов для ЕС могло быть вторым по значению событием в истории ОПБО, но такого не произошло, потому что Британия отвергла эту идею. Вмешательство ЕС в Ливийский кризис в 2011 году военной силой могло быть первой проверкой для ОПБО, но мнения ЕС были разделены. Для Британии основной вопрос был техническим – участвовать индивидуально, на двусторонней основе с Францией или коллективно в рамках ЕС или НАТО. В плане идеологии Франция, другая большая военная сила в ЕС, была за объединенную и сильную Европу, полагающуюся на свои собственные военные способности. При принятии ливийского решения внутренняя политика воздействовала по-разному на формирование политики безопасности в Лондоне и Париже. В обоих случаях, двухуровневая теория игр Роберта Д. Путнама оказывается полезной для анализа.

Сущность теории состоит в предположении, что международные переговоры характеризуются одновременной активностью на внутреннем и на международном уровне. Национальная переговоривающая группа пытается максимизировать международный «набор выигрышей» по словам Путнама и добивается этого постоянно, учитывая свои собственные внутренние запреты и ограничения. Следовательно, в международном плане соглашения являются результатом сечения выигрышей государств, участвующих в

⁶ Ian Morris, "A Brief History of Britain's Relationship, Starting in 6000 BCE," *Harvard Business Review*, Digital Article, June 24, 2016, по состоянию на 20 февраля 2017, <https://hbr.org/2016/06/a-brief-history-of-britains-relationship-with-europe-starting-in-6000-bce>.

⁷ Charles Grant, "Why Is Britain Eurosceptic," Essay, *Center for European Reform*, December 19, 2008, по состоянию на 28 февраля 2017, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/essay/2008/why-britain-eurosceptic>.

переговорах. Для трех, рассматриваемых здесь примеров, это можно сформулировать следующим образом: для Тони Блэра в 1998, без внутренней поддержки его решения содействовать старту ОПБО, было бы трудно добиться выигрыша. Для Дэвида Кэмерона через десять лет, поскольку он не располагал поддержкой основных политических партий по вопросу создания оперативной штаб-квартиры ЕС, в данном случае нельзя было добиться выигрыша для ЕС.

Применение двухуровневой теории игр к исследуемым примерам

Согласно Роберту Д. Путнаму, внутренняя политика является критически важной в любой теории международных переговоров. Сила и предпочтения главных политических акторов на внутреннем уровне следует брать в расчет. Если на международном уровне можно добиться большого выигрыша, главному переговорщику нужно помнить, что все субъекты на внутреннем уровне будут принимать участие в процессе ратификации.⁸ На уровне ЕС этот теоретический подход показывает, что когда придет время принимать решения, каждый из членов ЕС больше думает о потенциальных внутренних последствиях и меньше об общем благе ЕС в целом.

Запуск ОПБО / Конструктивная роль Британии (1998–99)

После окончания Холодной войны у Соединенных Штатов были другие приоритеты во внешней политике, а не гарантирование безопасности Западной Европы. Начала формироваться новая парадигма безопасности. После падения Берлинской стены политики в Вашингтоне переключили свое внимание на Азию, на Залив и на Ближний Восток, акцентируя на том, что Европа больше не является проблемой. Подход США был простым: европейская безопасность должна была обеспечиваться самими европейцами. Войны в Югославии в 1990-х скоро показали неспособность Европейского Союза гарантировать безопасность в континентальной Европе. Развитие событий сделало очевидным, что ЕС нуждался в постоянной системе безопасности и обороны, на которую он мог бы рассчитывать.

После конца Холодной войны идея Общей Политики Безопасности и Обороны была объявлена после введения Общей Внешней Политики и Политики Безопасности в качестве второго столба ЕС в соответствии с Маастрихтским договором. Однако, ее реализация началась не сразу. На практике, она стала возможной только после саммита в Сен-Мало в 1998.

Хорошо известно, что лейбористское правительство, которое пришло к власти в 1997, было определенно намного проевропейское, чем любой из его предшественников. «Тони Блэр пришел сильным и с программой мо-

⁸ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics."

дернизации, которая как будто ставила Европу в центр британских интересов и наоборот.»⁹ В широких кругах считается, что самым важным аспектом европейского наследства Блэра является саммит в Сен-Мало, где вместе с французским президентом, Жаком Шираком, он попытался запустить для Европы реальную внешнюю политику и политику безопасности. Саммит в Сен-Мало в сентябре 1998 закончился принятием декларации, подчеркивающей значение безопасности и то, что механизм реализации и способность развертывать силы имели существенное значение для внешней политики ЕС.

Эта часть тематического исследования очень хорошо иллюстрирует связанное с Путнамом представление, что внутренние дела оказывают влияние на британские решения в отношении Общей Политики Безопасности и Обороны. Однако, не следует пренебрегать и международным уровнем. В то время было три важных момента. Первым была доминирующая роль США в европейской обороне; второй – последствия войн в Югославии; и третий – готовность самого ЕС укреплять безопасность и оборонные способности. Вместе эти аспекты порождали взаимодействие между внутренними и международными факторами и работали на положительное решение: на практике в выигрыше оставались и Британия, и ЕС. Декларацией саммита в Сен-Мало Британия вместе с Францией стремились к трансформации ЕС в позитивного актора на поле безопасности в Европе и для Европы путем вооружения себя теми военными способностями, которых настолько очевидно не хватало в недавних югославских конфликтах.

Формулировки декларации, которую Британия и Франция подписали, были четкими и требовательными: «... Союз должен располагать способностью действовать автономно, обеспеченной надежными вооруженными силами, механизмами принятия решения использовать их и готовностью делать это для того, чтобы реагировать в ответ на международные кризисы.»¹⁰ Для некоторых теоретиков эта декларация на отражала истинные намерения: «Даже если и Британия была настолько готова поддержать проект европейской обороны после инициативы Сен-Мало вместе с Францией в 1998, идея Британии была в большей степени руководить, чем просто участвовать. Если на континенте собирались объединяться и, таким образом, компенсировать индивидуальные слабости, работая вместе, то это было прекрасно, но для самого Объединенного Королевства, конечно, не было необходимости полагаться на такие перемены.»¹¹ Это не удивительно, учитывая

⁹ Simon Berlaymont, "Tony Blair and Europe," *Open Democracy, free thinking for the world*, May 30, 2007, по состоянию на 31 января 2017, www.opendemocracy.net/tony_blair_and_europe.jsp.

¹⁰ Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, August 12, 2008, <http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=News&id=2244063>.

¹¹ Clara Marina O'Donnell, "Britain and France should not give up on EU defence cooperation," Policy Brief, *Center for European Reform*, October, 2011, по состоянию

историческое наследство Британии как империи, которая не верит в надежные военные партнерства с европейскими странами. Кроме того, британский атлантизм и 'специальные' отношения с США дают основание некоторым теоретикам утверждать, что «США последовательно оказывали давление на Объединенное Королевство стать полноценным и активным участником всех сфер политики ЕС, в том числе обороны и безопасности. Это было одной из основных причин того, что Тони Блэр поехал в Сен-Мало. Если Объединенное Королевство оказалось бы вне ЕС, что оно могло предложить США в плане безопасности и обороны?»¹² Поэтому можно сказать, что позиция британских политиков – и Тони Блэра, в частности – в большой степени была сформирована влиянием развития событий в ЕС, в особенности желанием самого ЕС укрепить безопасность и оборону, и на более широком международном уровне, когда США оказались очень заинтересованными в сильном ЕС, ответственным за безопасность его границ.

Подводя итоги первого случая, надо отметить, что запуск ОПБО не был результатом только развития событий в Британии или только в ЕС. Можно даже пойти дальше и сказать, что основным фактором была ограниченная роль Соединенных Штатов в европейской безопасности. Несмотря на факт, что Тони Блэр был лидером лейбористской партии, он был большим энтузиастом в отношении ЕС, чем кто-либо в британской лейбористской партии. Благодаря изменившейся политической среде и взаимодействию внутренних и международных факторов, его политика на посту премьер-министра Британии отличалась от политики предшествовавших правительств. Никто не возражал против того, чтобы он взял на себя ведущую роль в ОПБО. Он очень хорошо понимал, чего США ожидали от Британии – взять в свои руки инициативу в Европе, чтобы гарантировать сильное партнерство. Придя к заключению, что для Британии было бы неприемлемо войти в Еврозону и в Шенгенское соглашение, он сконцентрировался на сферах безопасности и обороны. Это так же соответствовало исторической британской традиции располагать могучими вооруженными силами. Однако, рассматривая роль Британии в ОПБО через почти двадцать лет, можно предположить, что это решение было скорее тактическим, чем стратегическим, поскольку очень скоро после принятия этого исторического решения Британия изолировала себя от основного институционального развития ОПБО. В следующих изучаемых примерах будет рассмотрено дальнейшее развитие ОПБО и роль Британии в нем.

на 15 марта 2017, www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb_csdp_24oct11-3907.pdf.

¹² Jolyon Howorth, "The CSDP without the UK: bad for Europe but even worse for Britain," in *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, ed. Daniel Fiott (Brussels: The Royal Institute for International Relations, May 2015), 19, по состоянию на 15 марта 2017, <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>.

Первоначальное развитие ОПБО: Объединенное Королевство блокирует Оперативную штаб-квартиру (2010-2011)

Лиссабонский договор, который был подписан в 2007 году и вступил в силу в 2009, касается проведения более сильной и более сфокусированной централизованной внешней политики при помощи существенно усовершенствованных инструментов, находящихся в ее распоряжении. Договор отражает переход от Европейской Политики Безопасности и Обороны (ЕПБО) к ОПБО. «Согласно Лиссабонскому договору, роль Верховного представителя Союза по иностранным делам и политики безопасности была усилена для укрепления голоса ЕС на мировой арене. Он будет председателем Совета по иностранным делам и Вице-президентом Комиссии. Работу Верховного представителя будет поддерживать новая Европейская служба внешних действий.»¹³

Лиссабонский договор ввел важные положения, связанные с ОПБО, в том числе параграф о взаимопомощи и солидарности и расширение Петербургских задач.¹⁴ Создание Оперативной штаб-квартиры (ОШК) стало одной из главных проблем в отношениях между ЕС и Британией после того, как к власти пришла Консервативная партия Дэвида Кэмерона. Для Кэтрин Эштон, Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, создание ОШК было тесно связано с выполнением Лиссабонского договора. Но их будущее в большой степени определило взаимодействие внутренних и международных факторов в ходе текущего дискурса создания ОШК.

Как говорит Алистер Джонс, несмотря на факт, что именно Консервативное правительство привело Британию в Европейское Экономическое Сообщество в 1973, Консервативная партия по традиции всегда была настроена евроскептически.¹⁵ Маргарет Тэтчер видела роль Британии как решающую для Союза, и для нее быть 'внутри' означало более эффективно защищать

¹³ Herbert Smith Freehills LLP, "The Lisbon Treaty – brief overview of the key changes," European Union, November 4, 2009, по состоянию на 13 мая 2017, www.lexology.com/library/detail.aspx?g=48a4327a-c5e8-41a7-8000-c93e90abe763.

¹⁴ Петербургские задачи были поставлены Петербургской декларацией, принятой Советом министров Западно-европейского союза (ЗЕС) в июне 1992. В данном случае, страны-члены ЗЕС заявили о своей готовности предоставлять ЗЕС, но также НАТО и ЕС военные формирования широкого спектра своих конвенциональных вооруженных сил. К настоящему времени список Петербургских задач включает: гуманитарные задачи и задачи по спасению; задачи по предотвращению конфликтов и сохранению мира; задачи боевых сил при антикризисном менеджменте, в том числе миротворчество; совместные операции по разоружению; задачи по военному консультированию и оказанию помощи; задачи по пост-конфликтной стабилизации. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html.

¹⁵ Alistair Jones, *Britain and the European Union* (Edinburgh University Press, 2007).

британские интересы.¹⁶ Но руководители после Тэтчер не всегда рассматривали ее таким образом. Дэвид Кэмерон, к примеру, иногда воспринимается как наиболее евроскептический лидер своей партии. Это легко можно понять, рассматривая осторожную политику, которую он проводил в отношении ОПБО.

Дэвид Кэмерон был очень осторожен в политике в отношении ЕС с первого дня своего прихода к власти. На внутреннем уровне он знал, что большинство членов его партии были евроскептиками и заботился о том, чтобы избежать риска потери внутренней поддержки. Действительно, действия Кэмерона по избеганию активной роли на уровне ЕС прекрасно иллюстрируют первый фактор теории Путнама, состоящий в том, что размер выигрыша зависит от внутренних политических институций. Поэтому он старался не допустить утраты поддержки внутренних институций. Независимо от этого, ему так же надо было брать в расчет взгляды его про-ЕС коалиционных партнеров и активную дискуссию в СМИ о выходе Британии из ЕС в качестве существенных факторов при принятии каких-либо решений, связанных с ОПБО.

Кэтрин Эштон, британский лейбористский политик, была первым Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности после создания этого поста в соответствии с Лиссабонским договором. Она рассматривала создание ОШК как часть выполнения Лиссабонского договора. В этом плане ее решительно поддерживали Германия и Франция. Но настолько же решительно ей противодействовало британское правительство. В итоге, штаб-квартиры не были организованы. Как комментировала Эштон, «Речь шла о выполнении того, в чем сущность Лиссабонского договора. ... Позиция нынешнего британского правительства такая же, как и у предыдущего. Это не было ударом, это не было неожиданностью. Важно выкладывать идеи на стол, даже если государства-члены решают их отвергнуть.»¹⁷

Консервативный министр иностранных дел, Уильям Хейг, был обеспокоен тем, что инициатива леди Эштон может дать ЕС новые способности в сфере безопасности, что потребовало бы дополнительного финансирования в период больших финансовых сокращений и могло так же подорвать роль НАТО. После ссоры, обозначившей наиболее серьезное расхождение Британии с леди Эштон, он предупредил, что любое упоминание военных штабов ЕС вызовет незамедлительное британское вето.¹⁸ Таким образом,

¹⁶ Jones, *Britain and the European Union*, 27.

¹⁷ Bruno Waterfield, "Britain blocks EU plans for 'operational military headquarters'," *The Telegraph*, July 18, 2011, по состоянию на 20 марта 2017, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8645749/Britain-blocks-EU-plans-for-operational-military-headquarters.html.

¹⁸ Waterfield, "Britain," 28.

хотя многие страны-члены ЕС, в том числе и Франция, решительно поддерживали инициативу создания военных штабов ЕС, из-за британского вето она никогда не была реализована.

Анализ этого примера демонстрирует постоянное взаимодействие между внутренними и международными факторами, которое в данном случае не принесло плодов желаемого выигрыша для ЕС. Как и в первом примере, мы можем утверждать, что когда Британия принимала решение о создании оперативного штаба ЕС, на Кэмерона оказывали влияние множество факторов, включая развитие событий в ЕС. ЕС был в процессе восстановления от финансового и экономического кризиса 2008 года, и страны не решались тратить деньги на многосторонние обязательства; страны-члены возражали против шагов, связанными с увеличением расходов на оборону и безопасность.

Как и в Сен-Мало, налицо было идеологическое разделение: Объединенное Королевство не усматривало концептуальной необходимости в военных штабах ЕС. Вместо этого Британия предлагала применять кооперативный подход, а не создавать новую институцию. Идея Хейга была улучшить связи между существующими национальными штабами. Саймон Смит говорит: «Ответ Объединенного Королевства всегда следующий: нам такой не нужен, и в Европе уже имеется множество штаб-квартир. Они также ставят вопрос, какой вид военной миссии является настолько большой, чтобы с ней не справился национальный штаб? И если таковая имеется, то скорее всего в нее будет вовлечено НАТО. Но это упускает из виду необходимость ОПБО быть в состоянии провести адекватное планирование перед большими кризисами, в особенности комбинированное гражданско-военное планирование.»¹⁹

С британской точки зрения, причины для несогласия с ОШК были финансовыми и чтобы не дублировать роль НАТО в Европе. Предотвращение принятия решения об оперативной штаб-квартире для Британии можно рассматривать как существенный выигрыш, достигнутый на международной арене. Но выгоду получило не только Объединенное Королевство. Как указывает Даниель Фиотт,

Конечно, представители Объединенного Королевства были скептически настроены из-за отсутствия необходимой политической воли и способности Европы финансировать, обеспечить персоналом и использовать такую большую ОШК. Было очень трудно найти стран-членов, готовых инвестировать в такие способности вообще, независимо от ОПБО. Все

¹⁹ Simon J. Smith, "European Defence, CSDP and the UK: two cases of catch-22," in *The Common Security and Defense Policy: National Perspectives*, ed. Daniel Fiott (Brussels: The Royal Institute for the International Relations, 2015), по состоянию на 17 февраля 2017, <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>.

страны спрашивали, как дорого это нам будет стоить, если их надо будет использовать?²⁰

К тому времени, в 2011 году ЕС уже осуществляло несколько заграничных военных миссий и операций, например, миссию по борьбе с пиратами у побережья Сомали и миротворческую миссию на Балканах, ни одна из которых не была скомпрометирована из-за отсутствия многонационального штаба. Британский аргумент об эффективности текущих военных операций, руководимых национальными штабами, основывался на миссии ЕУНАВФОР Аталанта, чей штаб находился в Нортвуде, Объединенное Королевство.

Роль Объединенного Королевства в Ливийском кризисе (2011)

Весной 2011 года президент Ливии, Муаммар Каддафи, использовал силу для подавления народного восстания против его режима. Ливийский кризис был «одним из кусочков более широкого паззла Арабской весны», которая распространялась с побочными эффектами на Ближнем Востоке и в Северной Африке.²¹ В отличие от предыдущих двух изучаемых примеров, роль Британии в Ливийском кризисе нельзя определить как решение поддержать или заблокировать институциональное развитие ОПБО. Кризис в Ливии подвергнул проверке ОПБО и Британия, наряду с другими военными силами в ЕС, определенно сыграла некую роль в этом контексте.

Франция, в частности, оказалась в положении убеждающего европейских партнеров прибегнуть к военным действиям. Из-за бездействия и нежелания США, Британия и Франция сперва направили свои усилия на принятие резолюции 1973 Совета Безопасности ООН. Похоже, Лондон и Париж считали, что обеспечение мандата ООН более важно, чем взятие ЕС на себя управление ливийскими операциями. Это можно объяснить также фактом, что эти две страны не хотели передавать оперативное управление органу ЕС, предпочитая полагаться на линии командования своих военно-воздушных сил.

Для Британии выигрышем в Ливийском кризисе было эффективное военное участие. Вопрос был техническим: будет ли операция под эгидой ЕС или под эгидой НАТО. Кэмерон располагал внутренней поддержкой: лейбористский лидер, Эд Милибенд, выразил полную поддержку военным действиям, и Палата общин одобрила военные действия 557 голосами против 13. Общественное мнение против Каддафи в Британии уже было очень сильным. До начала операции в Ливии надо было эвакуировать британских нефтяников, чтобы они не оказались в сложной ситуации. Кроме того, силы безопасности Каддафи задержали и подвергли побоям членов рабочей

²⁰ Daniel Fiott, ed., *The Common Security and Defense Policy: National Perspectives*, EGMONT Paper 79 (Brussels: The Royal Institute for the International Relations, 2015), по состоянию на 15 марта 2017, <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>.

²¹ Maxime H.A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity* (Aldershot, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2014), 209.

группы БиБиСи, и шестеро членов одной из команд элитных специальных сил Объединенного Королевства предположительно были взяты в плен и задержаны.²²

На Кэмерона оказывали влияние в основном международные факторы, поскольку внутреннее мнение в Объединенном Королевстве в отношении интервенции в Ливию в соответствии с ОПБО не было настолько проблематическим, насколько могло бы быть. Позиции стран-член ЕС были фрагментированными. Действительно, особые отношения с ливийским государством в связи с нефтяными сделками приводили к тому, что некоторые государства-члены не хотели предпринимать действия. Не было единой позиции по разрешению кризиса с использованием военных способностей ЕС. Это противоречие между внутренним и международным уровнями оказало существенное влияние на Кэмерона, чтобы он не настаивал на применении ОПБО. Если на уровне ЕС среди стран-членов имелся консенсус, означающий большой выигрыш, это оказало бы положительное воздействие на окончательное решение и на результат в отношении ОПБО. Но среди стран-членов ЕС по разным внутренним причинам консенсус по Ливии отсутствовал. К разочарованию пуристов ОПБО, 20 лет после балканских кризисов, когда была запущена ОПБО, Ливийский кризис выглядел как тот сценарий, для которого была и создана ОПБО. В результате, отсутствие централизованного органа командования и управления самого ЕС стало причиной ограниченной возможности действовать быстро. ОПБО не могла быть ведущим инструментом, в институциональном плане она не была в постоянной готовности.

Ливийская интервенция началась 19 марта 2011 года, после того как 17 марта Совет безопасности ООН одобрил создание «запрещенной для полетов зоны». Операция проводилась под зонтом поддержки НАТО, а руководство осуществлялось совместно Британией и Францией. Это показало, что даже через 20 лет после Балканских войн Западная Европа не была способна самостоятельно обеспечить запрещенную для полетов зону без действия НАТО.²³ Что касается реальной операции, вместе с США Объединенное Королевство запустило 12 ракет Томагавк с подлодки у побережья Ливии, а также предоставило одну базу Королевских военно-воздушных сил.²⁴ После атаки в британской прессе появились статьи, утверждающие, что к примеру: «До 20 процентов от Томагавков Объединенного Королевства были использованы за прошедшие четыре дня в Ливии, вызывая

²² "Timeline: UK's road to action in Libya," *BBC News*, April 15, 2011, accessed April 2, 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-12821505>.

²³ Полезно вспомнить, что Германия воздержалась при голосовании в Совете безопасности ООН по вопросу введения зоны, запрещенной для полетов.

²⁴ Thomas Harding, "Libya: Navy running short of Tomahawk missiles," *The Telegraph*, March 23, 2011, по состоянию на 5 апреля 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8400079/Libya-Navy-running-short-of-Tomahawk-missiles.html>.

страхи, что Британии сжигает свой арсенал.»²⁵ В двух словах, очень небольшое участие на границах Европы выставило на показ хрупкость оборонных способностей Британии, момент, который усилил ее скептицизм в отношении многонационального командования и управления операциями. Реакция ЕС на Ливийский кризис была демонстрацией факта, что ЕС не может использовать свои военные и оборонные способности в многонациональной рамке без консенсуса в рамках ЕС. Это было обобщено Международным институтом исследований по вопросам обороны следующим образом: «Они показали напрасность претензий, что Лиссабонский договор от 2009 года может сделать ЕС более способным предпринимать действия, чем он был во время кризисов на Балканах.»²⁶

Рассматривая элементы набора выигрышей для Объединенного Королевства с точки зрения двухуровневой теории игр Путнама, можно сказать, что выигрыш в Ливийском кризисе зависел как от внутренних, так и от международных факторов. Кэмерону не пришлось воевать слишком сильно на внутреннем уровне. Тем не менее, внутренние факторы участвовали во взаимодействии внутри ЕС – который не имел единой позиции по интервенции с использованием ОПБО. Если бы ЕС имел решительную позицию, результат от применения ОПБО, возможно, был бы другим. Мы можем сделать вывод, что в ходе переговоров результат зависел от размера выигрыша, больший выигрыш означал быть успешным. Таким образом, если ЕС имел бы больший выигрыш, т.е. имелся бы консенсус между странами-членами по интервенции в Ливию, конечный выигрыш, сама интервенция могла быть другой, поскольку общее решение ЕС оказало бы влияние на позицию самой Британии.

Было бы разумным предположить, что даже в случаях, когда у Британии не было четко положительной или отрицательной позиции в отношении ОПБО, взаимодействие между внутренними и международными факторами все равно имело бы место. В случае с Ливией, вмешательство с использованием ОПБО не было выигрышем для Британии – выигрышем была сама интервенция, – но выигрыш был в другом для ОПБО/ЕС, который имел свои проблемы с согласованностью политики на тот момент.

Заключение

Три изучаемые примера помогают ответить на исследовательский вопрос: «Почему Британия поддержала запуск ОПБО, но не поддерживает последовательно ее развитие?». Взаимодействие между внутренним и международным уровнями очевидно во всех трех примерах, но уровень противоречий для трех случаев является разным. Мы можем сказать, что в Британии

²⁵ Harding, “Libya,” 32.

²⁶ “War in Libya: Europe’s confused response,” *The International Institute for Security Studies*, Volume 17, Comment 18, April 2011, по состоянию на 28 февраля 2017, <http://deps.panteion.gr/images/Libya-Europe-confused-response.pdf>.

никогда не было сильного про-европейского движения в отличие от других стран-членов ЕС. Членство в ЕС было важным для Британии и без того, чтобы она играла в нем полную роль. В британском обзоре стратегической обороны и безопасности за 2015 год нет ни одного упоминания о роле Британии в ОПБО.²⁷ Некоторые теоретики интерпретируют это, будто Британия пренебрегает Общей политикой безопасности и обороны, рассматривая отдельно от ЕС свои вызовы и возможности во время периода, когда она являлась частью ОПБО. Определенно, британская позиция в отношении ОПБО всегда была результатом взаимодействия между внутренними и международными факторами. С уверенностью можно сказать, что концепция Путама о выигрыше, в целом, помогает объяснению внутреннего и в плане иностранных дел подхода Британии к ОПБО.

Первый изучаемый случай, запуск ОПБО, является примером того, как Британия толкала в сторону ОПБО. Роль Британии в ОПБО широко обсуждалась после европейской попытки добиться автономии в сферах безопасности и обороны. Декларация саммита в Сен-Мало была подписана в декабре 1998 британским премьером Тони Блэром и французским президентом Жаком Шираком, которые встретились, чтобы содействовать созданию Европейской политики безопасности и обороны, включая создание европейских вооруженных сил, способных вести автономные действия. Декларация саммита Сен-Мало была ответом на вооруженный конфликт в Косово в конце 1990-х, в котором действия международного сообщества, и в частности Европейского Союза и его членов, были восприняты как провал интервенции, направленной на прекращение конфликта. Факт, что британское правительство настаивало на Политике безопасности и обороны ЕС, был воспринят широким кругом теоретиков как желание Британии возглавить ОПБО. Этот первый случай является демонстрацией первого фактора выигрышного варианта, Британия решительно стояла за укрепление оборонных способностей ЕС, и в этом плане имелся консенсус на внутреннем уровне. Но решение, принятое в Сен-Мало, оказало для Британии как внутреннее развитие событий, так и развитие событий в ЕС, что отражает параллельные уровни теории игр Путама.

Второй изучаемый случай, период 2010-2011, показал, что блокирование Британией оперативного развития и создания ОШК, имело другой результат, но теория остается применимой для Объединенного Королевства. Создание Оперативного штаба стало одной из главных проблем отношений ЕС-Британия после прихода к власти Консервативной партии Дэвида Кэме-

²⁷ "National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015," Policy Paper (UK Government, November 23, 2015), по состоянию на 10 апреля 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>.

рона. Кэтрин Эштон считала, что создание ОШК «означало выполнить основное требование Лиссабонского договора».²⁸ Этот случай проанализирован через призму второго фактора выигрышного набора, при котором успех зависит от стратегий переговорщиков на международном уровне; выигрышной политикой для традиционно евроскептического правительства Дэвида Кэмерона было заблокировать создание Оперативного штаба ЕС – и снова на это решение оказали влияние как внутренняя политика в Британии, так и развитие событий в ЕС.

Третий рассматриваемый случай, который сконцентрирован на британской роли в Ливийском кризисе, не касается в такой степени роли ОПБО в институциональном развитии, как возможности проверить ОПБО в реальном сценарии, и как Британия и другие страны косвенным образом ее провалили. На внутреннем уровне Кэмерон не встретил сопротивления военному участию в разрешении кризиса, но на уровне ЕС и на более широком международном уровне имелись противоречивые факторы, которые и определили британскую позицию. Во-первых, у членов ЕС не было единомыслия по поводу Ливии; ОПБО всегда оказывалась трудным для использования инструментом. Во-вторых, Объединенное Королевство оказало предпочтение двустороннему участию с Францией. В-третьих, имелся естественный уклон в сторону НАТО, который, что касается Франции, был причиной того, что операция была проведена под зонтом НАТО. В отношении Франции можно утверждать, что у нее было принципиальное предпочтение к сильной и объединенной Европе, но в случае Ливийского кризиса не было необходимых соглашений в рамках ЕС. Для Британии вопрос лидерства в Ливийской операции был чисто техническим. Имелось решение принять участие, но не решение принимать участие через ОПБО. Британия никогда не верила в военные способности ЕС. Предыдущие примеры показывают, что даже когда она поддерживала идею ОПБО, это было результатом развития событий в ЕС и США и никогда не предполагало полного безусловного участия.

Эта статья и примененная теоретическая рамка дают пищу для рассуждений о будущем как Британии, так и ОПБО. В целом, мы можем рассматривать ОПБО как будущее глобальной безопасности ЕС. Ясно, что Британия не может избежать военного сотрудничества со странами-членами ЕС. Возможно, после «Брекзита» условия сделают такое сотрудничество еще более тесным. Наше исследование показывает, что Британия никогда не чувствовала себя комфортно, разделяя военную независимость на многостороннем уровне, кроме как в рамках НАТО. Но НАТО – это отдельный случай, все согласны, что ведущую роль в организации имеют США, и поддерживая исторически варьирующие, но как правило, тесные связи с США, Британия воспринимается как европейский союзник Вашингтона в НАТО.

²⁸ Waterfield, "Britain," 28.

После решения о «Брекзите» министр обороны Германии обвинил Британию в ‘парализовании’ ОПБО.²⁹ Однако, это может оказаться поверхностным суждением. Вещи, по традиции, лучше работают на двустороннем уровне. Поэтому, в следующие пять лет мы можем стать свидетелями разных форм сотрудничества, основанных на концепции ‘плюс’ – это может быть Британия плюс США; Британия плюс ЕС; Британия плюс страны-члены; и даже Британия плюс неевропейские страны. Что касается ОПБО, многие теоретики утверждают, что «Брекзит» дает импульс ЕС вдохнуть новую жизнь в его политику безопасности и обороны. Дополнительным фактором являются Соединенные Штаты и президент Дональд Трамп, который, судя по его заявлениям, не склонен способствовать европейской безопасности. Возможно, это больше, чем любой другой фактор, станет катализатором расцвета ОПБО – наконец.

Об авторе

Ирина Церцвадзе является начальником Отдела европейской интеграции и отношений с международными организациями Министерства обороны Грузии с мая 2015 года. До этого она работала в парламенте Грузии в комитете по европейской интеграции, где отвечала за сотрудничество с международными организациями, местными НПО и информационными порталами СМИ. Ее опыт включает пять лет работы международным журналистом в Москве, Россия, корреспондентом Грузинского общественного вещателя (2007-2008) и международным вещателем в грузинской службе Голоса Америки, Вашингтон, США (2009-2010). У нее степень бакалавра по международной журналистике, полученная в Тбилисском государственном университете, диплом специалиста ТВ журналистики, полученный в Московском государственном университете, и степень магистра по международной и европейской безопасности, полученная в Университете Женевы. Она является выпускником Европейского центра исследований по вопросам безопасности и была членом преподавательского состава ЦИДМ в 2014 году. Она также участвовала в программе СПГЛ Грузинского фонда стратегических и международных исследований в 2012. В настоящее время Ирина является аспирантом государственного университета Ильи, Тбилиси. Ирина свободно говорит на грузинском, английском и русском языках.

²⁹ Daniel Keohane, “Can France and Germany lead European Defence?” *Europe’s World*, по состоянию на 12 апреля 2016, www.friendsofeurope.org/publication/can-france-and-germany-lead-european-defence.