

## **БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ В ФОРМАТЕ 3D: ОПЫТ АМЕРИКАНСКОЙ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ «ТРАНССАХАРСКОЕ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЕ ПАРТНЁРСТВО»**

© 2016 г. **В.И. Бартенев\***

Статья поступила в редакцию 22.07.2015.

*Террористические акты 11 сентября 2001 г. потребовали от США внедрения инновационного «трёхмерного» подхода к устранению угроз безопасности, сочетающего усилия в сферах обороны, дипломатии и содействия развитию («3D» – defense, diplomacy, development) и общеправительственного (whole-of-government) подхода к её обеспечению, предусматривающего координацию деятельности всех ведомств, задействованных в этих трёх сферах. Новые доктринальные установки реализовывались не только на передовой «глобальной войны с терроризмом» – в Афганистане и Ираке, но и на её периферийных фронтах, в том числе в Сахаро-Сахельской зоне, и в частности в рамках Транссахарской контртеррористической инициативы (ТСКТИ), запущенной в 2005 г. и в 2007 г. переименованной в партнёрство (ТСКТП). В статье обозначаются особенности ТСКТП как региональной программы внешней помощи, основанной на принципах «трёхмерного» подхода, и даётся оценка её эффективности и результативности.*

**Ключевые слова:** США, внешняя политика, Африка, Сахаро-Сахельская зона, Транссахарское контртеррористическое партнёрство, безопасность, содействие развитию, дипломатия, терроризм, вооружённый экстремизм, внешняя помощь, секьюритизация развития, эффективность помощи.

Одним из важных достижений международно-политической науки последних десятилетий стало переосмысление системообразующего для любых теоретических построений концепта «безопасность». С одной стороны, произошло расширение данного понятия за счёт дополнения к традиционному военно-политическому «базису» новых «надстроек» (энергетической, экономической, экологической и т.д.), с другой – его углубление, т.е. изменение референтного объекта. Учёные всё чаще стали говорить о безопасности не только национальных государств или их блоков, но и отдельных индивидуумов (концепт «личностной безопасности» – *human security*), социальных групп («социетальная безопасность») [5; 10; 15; 21]. При этом началась акцентуация так называемых «нетрадиционных» угроз, исходящих от вооружённых негосударственных игроков. Среди них на первый план после трагических событий 11 сентября 2001 г. вышел терроризм.

---

\*БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, директор Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ. Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 51, 1-й Гуманитарный корпус (vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

Исследование выполнено за счёт Российского научного фонда, проект 15-18-30066.

Вызов, который бросили организаторы атак на символы американской мощи – Всемирный торговый центр и Пентагон, – потребовал от Соединённых Штатов Америки и других членов мирового сообщества внедрения новых подходов к обеспечению национальной безопасности, учитывающих специфику терроризма как особой формы вооружённого насилия, которая используется «как инструмент давления на превосходящего в военной силе вооружённого противника (государство, группу или блок государств)... с помощью непропорционального дестабилизирующего эффекта односторонних ударов по гражданскому населению» [12, с. 8].

Одной из таких новаций стало внедрение комплексного, «трёхмерного» подхода к устранению угроз безопасности, сочетающего в себе усилия в сферах обороны, дипломатии и содействия развитию («3D» – *defense, diplomacy, development*)<sup>\*</sup> и общеправительственного (*whole-of-government*)<sup>\*\*</sup> подхода к её обеспечению, предусматривающего координацию деятельности всех ведомств, задействованных в этих трёх сферах.

«Трёхмерный» подход, как и сама война с терроризмом, не имел чётко определённых географических рамок и реализовывался в масштабах всего мира. Наибольшее освещение в научной литературе, безусловно, получили действия США и их союзников в Афганистане и Ираке [4; 12; 13], в то время как опыт применения этого подхода в других странах и регионах изучен значительно хуже.

Это относится, в частности, к обширной Сахаро-Сахельской зоне. Военное присутствие США в Африке южнее Сахары стало оформляться уже в первые недели после терактов 11 сентября 2001 г. 20 сентября состоялись первые контакты Вашингтона с правительством Джибути о создании американской военной базы в Кам-Лемонье, а уже в ноябре 2002 г. была запущена миссия «Операция "Несокрушимая Свобода" – Африканский Рог» (*Operation Enduring Freedom – Horn of Africa*). Тогда же стартовала и Пансахельская инициатива (ПСИ) – проект Госдепартамента США по оказанию помощи Мали, Нигеру, Чаду и Мавритании<sup>\*\*\*</sup> в осуществлении контртеррористической деятельности<sup>\*\*\*\*</sup>. В 2005 г. на основе ПСИ была учреждена Транссахарская контртеррористическая инициатива (ТСКТИ) – одна из крупнейших субрегиональных программ внешней помощи в современной Африке. Бенефициарами инициативы, переименованной в 2007 г. в партнёрство (ТСКТП), стали уже 11 стран Магриба и Сахеля: Алжир, Буркина-Фасо, Камерун, Мавритания, Мали, Марокко, Нигер, Нигерия, Сенегал, Тунис, Чад, а общая сумма финансирования приблизилась к 0,5 млрд. долл. США.

В 2015 г. исполнилось 10 лет с момента запуска ТСКТИ, и уже одно это могло бы обосновать необходимость оценки промежуточных итогов программы. Однако Сахаро-Сахельский фронт «глобальной войны с терроризмом» заслуживает того, чтобы стать предметом отдельного рассмотрения, главным обра-

---

\* Подробнее см.: [3].

\*\* Подробнее об общеправительственном подходе см.: [39].

\*\*\* Выбор этих четырёх стран определялся тем, что они входили в Европейское командование США.

\*\*\*\* Соединённые Штаты также оказывали содействие в укреплении потенциала правоохранительных структур государств Сахеля по линии программы помощи в борьбе с терроризмом (*Anti-terrorism Assistance Program*) в объёме 6,6 млн долл. США в 2004–2005 фин. г. [42].

зом, потому, что за последние годы эта зона стала превращаться в самую протяжённую дугу нестабильности на планете в результате «взаимодействия/взаимоналожения новых и старых/традиционных для субсахарских стран конфликтогенных факторов», подробно описанных, в частности, Э.Е. Лебедевой [7]. Восстание туарегов и захват джихадистскими группировками Северного Мали, потребовавшие проведения Францией вооружённой интервенции (операция «Сервал»), резкая активизация движения «Боко Харам» в Нигерии, действия ячеек «Исламского государства» в Ливии, вынудившие Египет наносить бомбовые удары по территории соседней страны, – вот лишь неполный перечень кризисных ситуаций с применением военной силы, возникших в данном регионе после начала «Арабского пробуждения».

В этой ситуации возникает соблазн посчитать ТСКТП очередным примером провальной программы внешней помощи, не принесшей ничего, кроме ущерба федеральному бюджету США. Однако тот факт, что пока речь о закрытии Партнёрства не идёт – даже в условиях бюджетных ограничений, – заставляет удержаться от поспешных суждений. Цель этой статьи – обозначить особенности ТСКТП как региональной программы внешней помощи, основанной на принципах «трёхмерного» подхода к устранению угроз национальной и международной безопасности, и оценить её эффективность и результативность.

\* \* \*

Теракты 11 сентября 2001 г. повлекли за собой радикальный пересмотр стратегии национальной безопасности США. Её главным императивом стала «глобальная война с терроризмом» и предотвращение угроз, исходящих от «слабых» и «несостоявшихся» государств, не обладающих главным признаком современного государства – монополией на легитимное насилие. Африканский континент, и в частности Сахаро-Сахельская зона, с обширными территориями, над которыми центральные правительства не осуществляют реального контроля, с самого начала привлекли внимание администрации Дж. Буша-мл. [24]. Представители Белого дома стали в один голос называть регион «рассадником терроризма», «магнитом для террористов» и т.п. [30, р.3] США при этом на словах руководствовались мотивами, наиболее чётко сформулированными американскими военными – полковником В. Нельсоном («Если выдавить террористов из Афганистана, Пакистана, Ирака и других стран, они найдут новые убежища, и одно из них – регион Магриба и Сахеля») [16] и генералом Дж. Колером («Мы не хотим увидеть в Африке ещё один Афганистан – раковую опухоль, вырастающую посреди пустыни») [25, р.53].

Эти мотивы были кодифицированы в тексте «Стратегии национальной безопасности США» 2002 г., где признавалась стратегическая необходимость «принятия мер – совместно с союзниками США в Европе – по укреплению нестабильных государств (*fragile states* – прим. В.Б.) Африки, повышению их способности обеспечивать безопасность проницаемых границ и верховенство закона, а также усовершенствованию механизмов сбора разведывательных данных с целью лишить террористов возможности получить [на этих территориях] убежище [36, р.10–11]. Именно под этими лозунгами осенью 2002 г. и стартовал проект «Пансахельская инициатива», рассчитанный на два года и имевший скромный бюджет 7,75 млн. долл.

По словам сотрудника журнала «Нью-Йоркер» Р. Хачатуряна, на первых порах ПСИ «производила впечатление крайне абстрактной инициативы превен-

тивного характера» [32]. Официально декларированной целью ПСИ было содействие следующим интересам национальной безопасности США в Африке – ведению войны с терроризмом и укреплению мира и безопасности в регионе. Суть программы заключалась в обучении и оснащении шести контртеррористических бригад быстрого реагирования численностью по 100–150 солдат каждая (три в Мали и по одной в Чаде, Мавритании и Нигере). Помощь предоставлялась с целью укрепления регионального сотрудничества, предотвращения незаконной торговли, отслеживания передвижений террористов и недопущения создания террористическими группами убежищ в Сахеле. Обучение проводили офицеры сил специального назначения, по линии Европейского командования США.

Специалисты с самого начала гадали, в чём же заключалась связь между странами – участниками ПСИ и международным терроризмом? Так, например, отчёт Госдепартамента «Тенденции в сфере глобального терроризма» 2001 г., опубликованный в мае 2002 г. [51], не содержал упоминания ни об одной из этих стран. «Связь» обеспечивал лишь член руководства «Аль-Каиды» – Абу Хафс аль-Мавритани, которого США считали одним из организаторов атак на посольства США в Кении и Танзании в 1998 г. Однако аль-Мавритани, как следует из его интервью каналу «Аль-Джазира» осенью 2001 г., не спешил начинать джихад у себя на родине [45].

Высшему руководству Европейского командования США требовалось более солидное обоснование активизации действий в Сахаро-Сахельской зоне. Оно появилось сразу же после захвата в заложники в 2003 г. 32 туристов из европейских стран в Алжире, организованного предположительно членом Салафитской группы проповеди и джихада (СГПД), (впоследствии присягнувшей на верность «Аль-Каиде» и ставшей «Аль-Каидой в странах Исламского Магриба») Амари Саифи. Этот инцидент и стал «главным и наиболее ярким обоснованием расширения военного присутствия США в Сахеле» [31].

Однако высшее руководство США, в том числе и министр обороны Д. Рамсфелд, в официальных заявлениях неоднократно продолжало оценивать вероятность закрепления террористов, имеющих связи с «Аль-Каидой», в регионе как «крайне низкую» [20]. Исходя из этого довольно значительное число западных комментаторов писали о том, что террористическая угроза в Сахеле – это фикция, данные о захватах СГПД заложников сфабрикованы совместно американской и алжирской разведкой, а за созданием ТСКТИ стоит желание установить контроль над энергоресурсами региона [30, р. 5]. Так, например, известный британский антрополог и научный сотрудник Школы востоковедения и африканистики Лондонского университета Дж. Кинан писал в 2007 г.: «В случае с Сахаро-Сахельским регионом, пропаганда, сопровождавшая открытие второго фронта в глобальной войне с терроризмом стала своего рода самосбывающимся пророчеством. Шесть лет фабрикация угрозы терроризма и провоцирования социального недовольства превратили крупные, относительно спокойные территории в зоны почти перманентной нестабильности, восстаний, войны и террора» [31 р. 209]. Однако у такой интерпретации были и противники, которые, задавали, с нашей точки зрения, вполне резонный вопрос: каких реальных результатов можно было добиться благодаря программе с таким скромным бюджетом, кроме установления более прочных контактов между вооружёнными силами США и этих стран?

Существует и ещё одно любопытное объяснение запуска ПСИ, которое было выдвинуто Т. Арчером и Т. Поповичем из Финляндского института между-

народных отношений, посчитавшими, что за учреждением ПСИ и операции «"Несокрушимая свобода" – Транс-Сахара» (*Operation Enduring Freedom – Trans-Sahara – OEF-TS*) стояли, в первую очередь, императивы бюрократического характера [20]. По их мнению, Европейское командование, в годы «холодной войны» занимавшее, безусловно, лидирующие позиции среди региональных командований, после её окончания и после завершения войн на Балканах стало утрачивать свои позиции, и «глобальная война с терроризмом», главные полигоны которой – Афганистан и Ирак – находились в зоне ответственности Центрального командования, грозило усилить эту тенденцию. Центральному командованию не нужно было ничего изобретать, чтобы запустить миссию ОНС-АР и Восточноафриканскую контртеррористическую инициативу (*East Africa Counterterrorism Initiative – EACTI*) – катастрофического опыта американской интервенции в Сомали 1992 г. и взрывов у посольств США в Кении и Танзании в 1998 г. было вполне достаточно для обоснования необходимости этих мер. По мнению Т. Арчера и Т. Поповича, чтобы не проиграть в Африке борьбу за ресурсы, ЕВРОКОМУ понадобилось «изобрести» террористическую угрозу в Сахаре и Сахеле. В этом смысле чрезвычайно показательным высказывание заместителя командующего ЕВРОКОМа Ч. Уолда: «В сфере ответственности Европейского командования нет зон ведения боевых действий, подобных Афганистану и Ираку, где проводятся кинетические военные операции. Поэтому оно должно искать более инновационные способы использования своих ресурсов для борьбы с террористической угрозой [54]. Как справедливо отмечают Т. Арчер и Т. Попович, разделение антитеррористических инициатив между двумя региональными командованиями было обусловлено не существованием двух отдельных террористических угроз, а чисто бюрократическими соображениями» [20 p. 52].

Однако не только военная бюрократия была заинтересована в такой инициативе, как ПСИ. По справедливому замечанию специалистов Международной антикризисной группы (*International Crisis Group – ICG*), наиболее прямым путём привлечения ресурсов для Сахаро-Сахельской зоны – была *секьюритизация*\* проблем региона, перевод из категории пунктов повестки дня дипломатии и развития в категорию угроз безопасности [29; 54]. После 11 сентября 2001 г. американским чиновникам, ответственным за политику в регионе, необходимо было доказывать свою причастность к «глобальной войне с терроризмом». Эта логика сохранилась и после передачи функций АФРИКОМу\*\*.

Независимо от того, какого рода соображения – геостратегические или бюрократические – преобладали в расчётах представителей американского политического и военного истеблишмента, очевидно, что масштаб инициативы ПСИ не соответствовал уровню их амбиций. Для качественного увеличения финансирования требовалось расширить число бенефициаров программы и направлений оказания помощи.

---

\* Секьюритизация – придание международной или внутренней проблеме статуса «особой», относящейся к «высокой» категории безопасности, и легитимизация применения для её решения специальных мер, выходящих за рамки обычного политического процесса. Концепция секьюритизации была предложена представителями Копенгагенской школы исследований в области безопасности Б. Бузаном, О. Уивером и Я. ДеВилдом, которые попытались определить пределы допустимости включения невоенных угроз в поле безопасности [22; 53].

\*\* Подробнее о деятельности АФРИКОМа см.: [1; 4].

Уже в январе 2004 г. послы США в Алжире, Мали, Марокко, Нигере и Тунисе собрались обсудить возможность снижения уязвимости региона к распространению террористической угрозы посредством внедрения подхода, основанного на мерах превентивного характера. Результатом этого и последующих совещаний в Совете национальной безопасности и между представителями Бюро по делам Ближнего Востока и Бюро по африканским делам Госдепартамента стало решение о трансформации ПСИ в более всеобъемлющую региональную межведомственную программу. Тем самым признавалась необходимость интегрированного подхода к борьбе с терроризмом, выходящего за рамки подготовки и оснащения сил безопасности стран региона и включающего в себя также *содействие развитию и публичную дипломатию*.

Новая программа, на тот момент получившая название «Транссахарская контртеррористическая инициатива» (*Trans-Sahara Counterterrorism Initiative – TSCTI*), была утверждена в январе 2005 г. и спустя два года переименована в «Транссахарское контртеррористическое партнёрство» (*Trans-Sahara Counterterrorism Partnership – TSCTP*). Изменение названия было следствием осознания ставших к этому моменту очевидными ошибок контртеррористической политики США на главных «фронтах» – в Ираке и Афганистане. Слово «партнёрство» было призвано обозначить переход от односторонних американских инициатив к «содействию» [39, р. 90], основанному на стремлении «помочь им помочь самим себе». Такой идеологический посыл стал проявляться ещё более выпукло при администрации Обамы. Так, выступая на слушаниях в Конгрессе в ноябре 2009 г. заместитель госсекретаря по африканским делам Дж. Карсон подчёркивал, что США лишь помогают региональным усилиям и избегают тех действий, которые могут непреднамеренно обострить внутренние противоречия [в странах-бенефициарах. – В.Б.] и придать убедительности риторике «Аль-Каиды» [27, р. 5]. Выступая в Университете национальной обороны в Вашингтоне 30 октября 2013 г., заместитель госсекретаря и руководитель Бюро по африканским делам Госдепартамента Л. Томас-Гринфилд, в свою очередь, подчёркивала: «Давайте не будем забывать, что в основе ТСКТП лежит идея партнёрства. На передовой борьбы со всеми угрозами находятся правительства и народы Сахеля и Магриба, и именно они должны в конечном счёте разрабатывать стратегии противодействия этим вызовам. Масштабы и оперативность нашей помощи будут напрямую зависеть от устремлений наших партнёров» [46]. В основе представленного в цитатах подхода лежали, с одной стороны, соображения имиджевого порядка – желание подчеркнуть мультилатералистский характер политики США в Африке, а с другой – финансового: скованная бюджетными ограничениями и вынужденная постоянно обороняться от обвинений республиканцев, в том числе и представителей «Движения чаепития» (*Tea Party Movement*), в проведении чересчур затратной внешней политики [15], администрация Обамы была заинтересована в «разделении бремени» (*burden-sharing*) с партнёрами США.

Целью ТСКТП провозглашалось нанесение поражения террористическим организациям в регионе посредством: 1) укрепления потенциала стран региона в сфере борьбы с терроризмом; 2) укрепления и институционализации сотрудничества между силами безопасности стран региона; 3) продвижения демократии; 4) дискредитации идеологии террористов; 5) укрепления двусторонних связей в военной сфере с США. Эти целевые установки прекрасно вписывались в общую Стратегию национальной безопасности США, в новой версии

которой (2006 г.) говорилось следующее: «США признают, что безопасность зависит от развития партнёрских отношений с африканскими странами в сфере укрепления нестабильных (*fragile*) и гибнущих (*failing*) государств и возвращения неуправляемых территорий под контроль эффективных демократических правительств» [37, р. 37].

Бенефициарами программы ТСКТИ (ТСКТП) помимо стран – участниц Пансахельской инициативы стали также Нигерия, Сенегал, Марокко, Тунис, Алжир, а спустя некоторое время Буркина-Фасо (с 2009 г.) и Камерун (с января 2014 г.). Начиная с 2009 г. американское правительство также приглашало к участию в программе Ливию, однако на тот момент это приглашение было проигнорировано режимом М. Каддафи, а после его свержения и возникновения хаоса в стране этот вопрос отпал сам собой. Стоит отметить, что в течение рассматриваемого периода США приостанавливали оказание помощи ряду стран, в которых происходили государственные перевороты, свергавшие легитимно избранные правительства. Так произошло, в частности, с Мавританией в 2008 г. и Мали в мае 2012 г. – помощь стране была возобновлена лишь 6 сентября 2013 г. после проведения успешных общенациональных выборов. События в Мали также стали поводом для внесения корректив в механизмы управления программой, которые заслуживают отдельного внимания.

\* \* \*

ТСКТИ (ТСКТП) с самого начала задумывалась как межведомственная программа, которая будет воплощать принципы «трёхмерного» видения национальной безопасности и общеправительственного (*whole-of-government*) подхода к её обеспечению и в которую будут вовлечены все участники «большой тройки» в правительстве США, ответственные за оказание внешней помощи – Государственный департамент, Министерство обороны и Агентство по международному развитию (далее – АМР). Госдепартамент должен был взять на себя содействие в сферах публичной дипломатии, обучения и оснащения правоохранительных органов и проведения правовых реформ. АМР, в свою очередь, призвано было заняться созданием рабочих мест для молодёжи, укреплением потенциала местных структур управления и улучшением доступа к образованию, оказанием гуманитарной помощи. Преимущественно Агентство концентрировалось на реализации программы «Мир через развитие» (*Peace through Development*). Первая фаза данной программы (2008–2011) стоимостью 31,8 млн. долл. реализовывалась в основном в Нигере и Чаде<sup>\*</sup>; 2 фаза (2012–2016) стоимостью 62 млн. долл. – в Нигере, Чаде и Буркина-Фасо. Наконец, Министерство обороны принимало ответственность за обучение вооружённых сил стран региона методам контртеррористической борьбы и их оснащение соответствующими техническими средствами. Кроме того, Министерство обороны также участвовало в оказании гуманитарной помощи и мероприятиях в сфере публичной дипломатии. Хотя МО не финансировало напрямую ТСКТП, командование операцией «"Несокрушимая свобода" – Транс-Сахара», с 2008 г. переданной новообразованному Африканскому командова-

---

<sup>\*</sup> Первая фаза программы должна была включать и Мавританию, но АМР заморозило страновую программу после государственного переворота в августе 2008 г. Согласно заявлениям представителей Госдепартамента и АМР, Мавритания была приглашена к участию во второй фазе программы, однако предпочла остаться в стороне, сделав выбор в пользу сотрудничества на двусторонней основе [49; р. 36].

нию, обеспечивало поддержку персоналу ВС США, участвующему в тренингах, и синхронизацию мероприятий в сфере развития сотрудничества в сфере безопасности в рамках ТСКТП. В 2009–2013 гг. Министерство обороны потратило на *OEF-TS* в общей сложности около 205 млн. долл.

В странах – бенефициарах помощи по программе ТСКТП в зависимости от характера решаемых задач представители США взаимодействуют с силами специальных операций, общего назначения, жандармерией, федеральной и муниципальной полицией, таможенной и пограничной службами и службами безопасности в аэропортах; в сфере правопорядка – с министерствами юстиции, судами, прокуратурами, исправительными учреждениями и службами финансового надзора. В роли партнёров по реализации программ помощи развитию и публичной дипломатии в рамках ТСКТП выступают также неправительственные организации и некоторые отраслевые министерства, а в программах профессионального обучения – лидеры мнений, представители гражданского общества.

Управление ТСКТП достаточно долго оставалось неизменным, однако коррективы в него вносить всё же пришлось. Поводом послужили спровоцированное свержением режима М. Каддафи в Ливии восстание туарегов в Мали, последовавший вскоре государственный переворот в Бамако и захват джихадистами севера страны в 2012 г. В ответ на эти события в марте 2013 г. заместитель госсекретаря США по политическим вопросам У. Шерман собрал заседание Рабочей группы по Сахелю и Магрибу для осуществления полного пересмотра подхода США к региону и оптимизации взаимодействия между функциональными и региональными бюро Госдепартамента [46].

Итогом деятельности рабочей группы стала подготовка совместной Стратегии действий Госдепартамента и АМР в Сахеле и Магрибе и подготовка межведомственной оценки ТСКТП. Среди прочего, в данной оценке признавалось, что уничтожение терроризма и вооружённого экстремизма не может быть достигнуто одними контртеррористическими методами и что в реализацию ТСКТП необходимо вовлекать и другие ведомства для устранения фундаментальных причин, препятствующих эффективной реализации собственно контртеррористических мер. Также в этом документе обосновывалась необходимость повышения эффективности координации с другими странами-донорами и международными организациями, призванной избежать дублирования усилий, разделить финансовое бремя вовлечения в дела региона и повысить легитимность принимаемых США усилий, а также повышения качества мониторинга и оценки результативности проектов.

Тогда же были приняты и знаковые административные решения, например проводить раз в квартал заседание по вопросам реализации программы под председательством заместителя помощника госсекретаря. На одном из первых таких заседаний (январь 2014 г.) к сотрудничеству в рамках Партнёрства был приглашён Камерун, также члены рабочей группы условились обеспечить координацию усилий с другими международными донорами и – самое главное – утвердить Межведомственную стратегию реализации ТСКТП.

Стратегия обозначила миссию Партнёрства, которая в основном сочеталась с задачами, обозначенными в других стратегических документах ведомств, входящих в «большую тройку». Целью программы было провозглашено содействие партнёрам в Северо-Западной Африке в укреплении их потенциала в сфере противодействия террористическим угрозам в краткосрочной и долго-

срочной перспективе. Кроме того, было чётко определено пять направлений деятельности и ответственные ведомства: укрепление потенциала в сфере обеспечения правопорядка (Госдепартамент); поддержка усилий по противодействию финансированию терроризма (Госдепартамент); укрепление военного потенциала в сфере борьбы с терроризмом (Госдепартамент; Министерство обороны); укрепление потенциала стран региона в сфере обеспечения безопасности границ (Госдепартамент; Министерство обороны); предотвращение распространения идеологии вооружённого экстремизма (Госдепартамент; Министерство обороны, Агентство по международному развитию) [50, p. 21].

Пожалуй, ключевой особенностью Партнёрства, может считаться тот факт, что ассигнованные средства не расходовались в полном объёме. Так, например, из 288 млн. долл., выделенных на ТСКТП в 2009–2013 фин. гг., было израсходовано около половины – 140 млн. долл. (см. табл. 1)

Таблица 1

**Финансирование ТСКТП (2005–2013 фин. гг.; млн. долл.)**

| Годы | Ассигновано | Доведено   |
|------|-------------|------------|
| 2005 | 25,0        | Нет данных |
| 2006 | 49,0        | Нет данных |
| 2007 | 155,0       | Нет данных |
| 2008 | 123,0       | Нет данных |
| 2009 | 39,6        | 30,5       |
| 2010 | 79,8        | 56,0       |
| 2011 | 59,6        | 27,4       |
| 2012 | 55,6        | 24,4       |
| 2013 | 53,0        | 36,1       |

[49; 50].

Таблица 2

**Финансирование ТСКТП по счетам, 2009–2013 фин.гг. (млн. долл.)**

| Счёт         | Ассигновано    | Доведено       |
|--------------|----------------|----------------|
| <i>PKO</i>   | 92,040         | 57,256         |
| <i>DA</i>    | 86,414         | 35,544         |
| <i>NADR</i>  | 57,511         | 29,691         |
| <i>ESF</i>   | 29,305         | 13,218         |
| <i>INCLE</i> | 22,436         | 3,077          |
| <b>Всего</b> | <b>287,706</b> | <b>138,786</b> |

[50, p. 14].

В 2009–2013 фин. гг. более 2/3 всех ассигнованных и доведённых средств приходилось на помощь в сфере безопасности по статьям «Миротворческие операции» (*Peacekeeping Operations, PKO*); «Нераспространение, борьба с терроризмом, противопехотными минами и связанные программы» (*Non-proliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related programs, NADR*), а также «Международная помощь в области контроля за оборотом наркотиков и обеспечения правопорядка» (*International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE*). По счетам «Помощь развитию» (*Development Assistance, DA*) и «Фонд экономической поддержки» (*Economic Support Fund, ESF*) расходовалось не более 1/3 ресурсов (см. табл. 2). Подобный дисбаланс – характерный признак

секьюритизации внешней помощи, процесса, начавшегося после 11 сентября 2001 г. и усилившегося с наступлением режима бюджетных ограничений после финансового и экономического кризиса 2008–2009 годов.

Что касается распределения помощи между отдельными странами, то оно показано в табл. 3.

Таблица 3

**Распределение средств ТСКТП по странам (2009–2013 фин. гг.; млн. долл.)**

| Страна                 | Объём помощи |
|------------------------|--------------|
| Мали                   | 118,8        |
| Нигер                  | 78,5         |
| Мавритания             | 64,6         |
| Чад                    | 62,7         |
| Сенегал                | 22           |
| Марокко                | 21,8         |
| Нигерия                | 21,0         |
| Алжир                  | 18,7         |
| Тунис                  | 10,8         |
| Буркина-Фасо           | 8,2          |
| Региональные программы | 38,6         |

[50, p.16].

Как видно из табл. 3, ключевые реципиенты двусторонней помощи со стороны США – это страны Сахеля: Мали, Мавритания, Нигер и Чад, на которые приходится более 50% всех средств. При этом почти треть всех ресурсов идёт на региональные программы. Это отражает, с одной стороны, трансграничный характер террористической угрозы [43], а с другой – стремление США завуалировать истинные интересы, стоящие за реализацией ТСКТП, посредством их «распыления» в рамках субрегиональных программ и снижения таким образом политических рисков получения помощи, которые принимают на себя страны-бенефициары.

\* \* \*

Какова же эффективность американской помощи по программе ТСКТП? Ставя этот вопрос, следует в очередной раз напомнить о том, что существует значимая разница между собственно эффективностью помощи (*efficiency*), понимаемой как обеспечение целевого расходования средств, оптимального управления ресурсами, соответствия результатов заявленным целям и т.п., и её результативностью (*effectiveness*) – масштабом позитивного воздействия на ситуацию в стране-реципиенте. Есть немало примеров того, как эффективная помощь оказывалась нерезультативной, и, наоборот, изменения ситуации к лучшему удавалось достигать там, где с управленческой точки зрения (организация закупок, межведомственного взаимодействия, осуществления надзорных функций и т.д.) помощь предоставлялась донором отнюдь не оптимальным образом. В отличие от «плана Маршалла для Афганистана» [3], усилия правительства США по управлению ТСКТП довольно высоко оцениваются американскими контрольно-ревизионными органами.

В отчёте, опубликованном летом 2014 г., аудиторы Счётной палаты США отметили целесообразность предпринятых шагов по оптимизации управления ТСКТП и выявили лишь небольшое число недостатков в деятельности Партнёрства. Главным из них было отсутствие регулярного сбора менеджерами

проектов информации относительно динамики расходования средств, что считается существенным нарушением действующих инструкций [49, р. 12]. Надзор со стороны Конгресса осложняется «междисциплинарным» характером программы ТСКТП, которая попадает в ведение различных комитетов. Во-вторых, Счётная палата обратила внимание на недостаточное вовлечение Министерства юстиции в деятельность Партнёрства, несмотря на его ключевую роль в достижении заявленных целей программы. В ответ на озвученные аудитором замечания Госдепартамент и АМР приняли решение осуществить полномасштабный аудит ТСКТП летом 2015 года.

Таким образом, на первый взгляд, с точки зрения эффективности управления программа ТСКТП производит впечатление достаточно успешного проекта. Однако в плане результативности, т.е. влияния на реальное положение дел в странах-бенефициарах, её итоги видятся, по меньшей мере, двойственными.

Представители американского правительства в большей степени склонны доказывать, что программа не только стала «образцом межведомственного взаимодействия» [26, р. 18], но и позволила добиться ряда очевидных практических результатов [48]. Так, например, они указывают на то, что Мавритания на деле продемонстрировала способность «обнаруживать и обезвреживать» вооружённых экстремистов, применяя те навыки, которые позволила развить программа ТСКТП, в том числе при перехвате начинённых взрывчаткой транспортных средств в Неме и Нуакшоте в 2010–2011 гг., а также способность использовать средства разведки и целеуказания в рамках сухопутных операций по борьбе с организацией «Аль-Каида в исламском Магрибе» (АКИМ). Ещё одним доказательством успешности программы часто называется тот факт, что единственным подразделением, принявшим участие в возглавляемой Францией операции «Сервал» по освобождению от террористов северного Мали в начале 2013 г. была специальная группа по борьбе с терроризмом из Чада, прошедшая подготовку в рамках ТСКТП [56]. По мнению Л. Томас-Гринфилд, представленному в тексте её выступления на слушаниях в Сенате в июне 2015 г. «Программа смогла укрепить потенциал стран-партнёров в сфере сбора и анализа разведывательной информации, патрулирования удалённых территорий и разработки стратегий противодействия распространению экстремистского контента» [47]. В ежегодном сводном отчёте Госдепартамент, посвящённом терроризму, за 2014 год (обнародован в июне 2015 г.), подчёркивается, что ТСКТП укрепило потенциал (стран-бенефициаров – *В.Б.*) и сотрудничество, *несмотря на* (курсив мой – *В.Б.*) некоторые заминки, вызванные беспокойным политическим климатом, вооружённым экстремизмом, восстаниями этнических групп и неконституционными действиями, которые заставляли временно приостанавливать работу и мешали достижению прогресса с отдельными странами-партнёрами» [52, р.12].

Однако эксперты чаще всего оценивают результативность ТСКТП крайне негативно, причём аргументы, которые выдвигаются критиками, по своей значимости вполне способны перевесить доказательства того, что программа является успешной.

1) ТСКТП критикуют как пример откровенной «милитаризации» политики США в Африке [22; 23], указывая на то, что программа имеет слишком узкий фокус на противодействии терроризму и экстремизму и не включает в себя мероприятия по созданию демократических институтов, противодействию коррупции в органах государственной власти, борьбе с социальным неравенством или

проведению полноценной реформы сектора безопасности. В этом случае чрезвычайно показателен пример Мали, где США упустили из виду факт вызревания комплекса предпосылок к социально-политическому взрыву, как то: невыполнение мирных соглашений, обвинение госорганов в коррупции и вовлечённости в процесс торговли наркотиками, исключительно низкая явка на выборах, свидетельствующая о чрезвычайно низком уровне доверия населения к правительству и др. Некоторые комментаторы даже приходят к выводу, что узость фокуса изначально не позволяет ТСКТП стать действенным механизмом для борьбы с источниками нестабильности в регионе [57; 39, p.101].

2) Некоторые критики особенно на начальном этапе программы указывали на то, что ТСКТП вынуждало правительства африканских стран преувеличивать масштабы террористической угрозы для того, чтобы получать военную помощь, которая могла использоваться для подавления внутреннего недовольства. Более того, налицо было определённое расхождение точек зрения США как донора и получателей помощи в лице правительств африканских стран: если Белый дом в первую очередь фокусировался на актах международного терроризма, то африканские представители – на терроризме локального характера, который представляет угрозу внутренней безопасности. Однако, впоследствии, по мере продвижения АКИМ в глубь Сахеля и интернационализации исходящей от неё угрозы данные обвинения отошли на второй план [26, p. 31].

3) Критики обращают внимание на отсутствие реальных результатов в деле снижения террористической угрозы в регионе, а также обвиняют США в том, что они своими действиями лишь способствуют усилению позиции таких организаций, как АКИМ и «Боко харам», «усиливая недовольство населения и подогревая экстремистские настроения, распространению которых программа в теории должна была бы противодействовать» [39, p. 101]. По словам Л. Кеннеди-Буали из корпорации РЭНД [26, p. 31], выступавшего перед подкомитетом по африканским делам Комитета по международным делам Сената на специальных слушаниях по данной проблеме в ноябре 2009 г., активное американское вовлечение не подходит для всех стран, так как отдельные аспекты ТСКТП «политически чувствительны». Например, когда США помогали правительству Алжира в создании объектов военной инфраструктуры на юге страны, местные СМИ тут же представили это так, как будто США строят секретную разведывательную базу в пустыне. Неточная или искажённая информация об американских контртеррористических программах в Сахеле, по мнению Л. Кеннеди-Буали, подрывала усилия США по борьбе с терроризмом, экстремизмом и антиамериканизмом. Многие в Сахеле с подозрением относятся к мотивам вовлечения США в сектор безопасности, и в некоторых случаях АКИМ указывала на деятельность ТСКТП и АФРИКОМа как на свидетельства американской оккупации мусульманских земель [17].

4) По словам заместителя директора по вопросам национальной безопасности и международным делам в Административно-бюджетном управлении администрации президента США и Директора проекта «Оборонный бюджет» Г. Адамса, «помощь в сфере борьбы с терроризмом, направленная на укрепление сектора безопасности, таит в себе риск укрепления потенциала тех сил в странах-бенефициарах, которые сами становятся угрозой для слабых гражданских правительств [19].

Такая оценка рисков, вроде бы, имеет под собой весьма весомые основания. В качестве примера можно привести Мавританию, где в 2008 г. вооружённые

силы свергли законно избранного президента страны Сиди Мохаммеда ульд Шейха Абдуллахи и попытались через СМИ убедить мировое сообщество в том, что поводом для совершения переворота стала недостаточно жёсткая позиция главы государства в вопросах борьбы с исламистами [39, p. 101-102].

Ещё более показательной стала ситуация с государственным переворотом в Мали в 2012 г., в результате которого было свергнуто демократически избранное правительство. Его организатором был капитан Амаду Саного – прямой бенефициар программ ТСКТИ/ТСКТП, которая, помимо укрепления потенциала элитных подразделений африканских стран для противодействия АКИМ включала также тренинги для офицеров ВС стран-партнёров на территории США, финансировавшиеся из бюджета статьи IMET: на базе Форт-Беннинг (штат Джорджия), в Центре английского языка при Министерстве обороны США (ЦАЯМО), расположенном на базе ВВС Лэклэнд в Сан-Антонио (штат Техас), курсы разведподготовки в Учебном центре Разведывательного управления Сухопутных войск на базе Форт-Уачука (штат Аризона), стажировку в корпусе морской пехоты ВС США на базе в Куантико (штат Вирджиния) и др. Амаду Саного прошёл в общей сложности три таких курса (на базах Лэклэнд, Форт-Уачука и Форт-Беннинг).

Военное командование США на словах выразило серьёзную обеспокоенность фактом участия их воспитанника в военном перевороте. Так, например, выступая перед преподавателями и студентами Университета Говарда, командующий АФРИКОМом генерал К. Хэм признал, что тренинги фокусировались в основном на обучении тактике и обращении с техникой, тогда как вопросам ценностного и этического характера уделялось гораздо меньше внимания. По словам К. Хэма: «Когда вы надеваете военную форму той или иной страны, вы принимаете на себя ответственность за её оборону и выполнение приказов легитимно избранных гражданских властей» [34].

Однако здесь встаёт закономерный вопрос: можно ли считать факт организации государственного переворота в Мали «выпускником» программы ТСКТП случайным совпадением?

По мнению некоторых отечественных африканистов, например С.В. Мезенцева, речь идёт, скорее, о хорошо спланированной спецоперации, нежели о случайности. Суть её состояла в организации государственного переворота в стране, где чрезвычайно сильно укрепились экономические позиции КНР – с целью усиления американского влияния. В качестве ещё одного аргумента в пользу такой трактовки приводится и тот факт, что в начале апреля 2012 г. власть в стране была передана временному гражданскому правительству во главе с Ш. Модибо Диарра – гражданином США, ранее работавшим в НАСА, а затем представлявшим в Африке интересы компании «Майкрософт». В результате, – пишет С.В. Мезенцев, – смена власти в Мали привела к существенному ослаблению китайских позиций и укреплению интересов бизнеса западных стран» [8, с. 12–13].

Отсутствие весомых документальных подтверждений такой интерпретации пока не позволяет рассматривать эту версию в качестве основной, хотя известно, что программа IMET (по её линии финансировались поездки Саного. – В.Б.) «формирует долговременные каналы влияния на силовые структуры» [9, с. 103]. Однако участие Саного в ТСКТП бросает тень на данную программу хотя бы потому, что совершённые им действия противоречат идее «продвижения демократии», т.е. одной из декларируемых целей Партнёрства.

\* \* \*

Другими словами, ответ на вопрос об эффективности американской программы ТСКТП, как и любой другой программы внешней помощи, будет зависеть от того, готовы мы принять официальную версию причин запуска программы и обоснования её целей и задач или искать альтернативные объяснения. Среди последних наиболее аргументированными представляются «геополитическая» и «бюрократическая» трактовки, но выбор между ними в конечном счёте зависит от идеологически-ценностных предпочтений исследователя.

С нашей точки зрения, значительным экспликативным потенциалом обладает «геополитическая» версия, ибо в версии «бюрократической» гипертрофированное значение придаётся мотивации американских военных, в то время как в программе ТСКТИ/ТСКТП изначально большую роль играл Госдепартамент. Однако по большому счёту выбор интерпретации не имеет принципиального значения. Независимо от того, какие соображения преобладали 10 лет назад, и бюрократические, и в особенности геополитические императивы на современном этапе стали ещё жёстче в условиях режима «бюджетной экономии», с одной стороны, и активизации усилий США по «обустройству» африканского фронта сдерживания Китая\*, постоянно расширяющего масштабы своего присутствия на континенте – с другой. Более того, в настоящий момент мы наблюдаем реанимацию на новом историческом отрезке «глобальной войны с терроризмом», в рамках которой Сахаро-Сахельская зона объективно становится всё более значимым фронтом борьбы с угрозой джихадизма, по-прежнему заслуживающим отдельного упоминания в тексте «Стратегии национальной безопасности США» [38]. Это означает, что ТСКТП, равно как и другим американским инициативам в Африке, позиционирующимся в качестве примеров «трёхмерного» подхода к национальной безопасности, например, параллельной программе *PREACT*\*\* в Восточной Африке, которая требует отдельного рассмотрения, уготована долгая жизнь.

### Список литературы

1. Аничкина Т.Б. АФРИКОМ: Новый стратегический подход США // США ✧ Канада: экономика, политика, культура, 2008, № 11, с. 49–63 [*Anichkina T.B. AFRICOM: A New Strategic Approach of the United States // USA ✧ Canada Journal*, 2008, No. 11, p. 49–63].
2. Бартенев В.И. Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика, 2011, № 3, с. 184–218. [*Bartenev V.I. The Impact of the 9/11 on the U.S. International Development Policy // Moscow University Journal of World Politics*. 2011, No. 3, p. 184–218].
3. Бартенев В.И. «План Маршалла» для Афганистана: парадоксы реализации // США ✧ Канада: экономика, политика, культура, 2015, № 7, с. 54–73. [*Bartenev V.I. The Marshall Plan for Afghanistan: Paradoxes of Implementation // USA ✧ Canada Journal*, 2015, No. 7, p. 54–73].

---

\* Подробнее об этом см.: [6; 29].

\*\* *PREACT – Partnership for Regional East Africa Counterterrorism* – Партнёрство по борьбе с терроризмом в Восточноафриканском регионе – было учреждено в 2011 г. взамен Восточноафриканской региональной стратегической инициативы (East Africa Regional Strategic Initiative – EARSИ), которая в свою очередь пришла на смену Восточноафриканской контртеррористической инициативе, запущенной в 2003 году.

4. *Батюк В.И.* Африка в американской стратегии локальной войны // США ✧ Канада: экономика, политика, культура, 2013, № 12, с. 71–80. [*Batyuk V.I.* Africa in the U.S. Strategy of Local Warfare // USA ✧ Canada Journal, 2013, No 12, p. 71–80].
5. *Глазунова Е.Н.* Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2013, №2. С. 126–146. [*Glazunova E.N.* Theoretical Aspects of International Development Cooperation: A Historical Retrospect // Moscow University Journal of World Politics. 2013, No. 2, p.126–146].
6. *Дейч Т.Л.* Китай «завоевывает» Африку. М.: Институт Африки РАН, 2014. [*Deich T.L.* China Is Conquering Africa. M.: Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, 2014].
7. *Лебедева Э.Е.* Субсахарская Африка: конфликты и развитие // Мировая экономика и международные отношения. 2014, №12, с. 102–112. [*Lebedeva E.E.* Sub-Saharan Africa: Conflicts and Development // World Economy and International Relations, 2014, No. 12, p. 102–112].
8. *Мезенцев С.В.* Внутренние и международно-политические аспекты кризиса в Мали и французская операция «Сервал» // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2014, №1, с.3–28. [*Mesentsev S.V.* Domestic and International Political Aspects of Crisis in Mali and French Military Operation 'Serval' // Moscow University Journal of World Politics. 2014, No.1, p. 3–28].
9. *Пономарев Н.* Механизмы военного сотрудничества во внешней политике США // Международные процессы. 2012, №2, с. 95–105. [*Ponomarev N.* Machinery of U.S. International Military Cooperation // International Trends. 2012. No.2, p. 95–105].
10. *Рыхтик М.И.* Эволюция понятия "безопасность": от "жестких угроз" до "мягких вызовов" // Современные проблемы мировой политики: Безопасность, конфликты и их анализ / Под ред. М. М. Лебедевой; Ин-т "Открытое общество". М.: Аспект Пресс, 2002. [*Rychtik M.I.* Evolution of 'Security' Concept: From Hard Threats to Soft Challenges // Contemporary Issues of World Politics: Studying Security and Conflicts / Ed. by M.M. Lebedeva; Institute 'Open Society'. M: Aspekt-Press, 2002].
11. *Самуйлов С.М.* Пентагон и «строительство государства». // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2010, № 10, с. 21–38. [*Samuilov S.M.* Pentagon and Nation-Building Concept// USA ✧ Canada Journal, 2010, No. 10, p. 21–38].
12. *Сергеев В.В.* Политика США в Афганистане (военно-политический аспект (2001–2009 гг.). Диссертация на соискание учёной степени кандидата исторических наук / Московский государственный институт международных отношений. Москва, 2011. [*Sergeev V.V.* U.S. Policy in Afghanistan (Military-Political Aspects), 2001–2009. PhD Thesis / Moscow State Institute of International Relations, Moscow, 2011].
13. *Степанова Е.А.* Транснациональный терроризм спустя 10 лет после терактов 11 сентября: спад, подъём или трансформация? // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011, №3, с.4–34 [*Stepanova E.A.* Transnational Terrorism 10 Years after 9/11: Rise, Decline or Transformation? // Moscow University Journal of World Politics. 2011, No.3, p. 4–34].
14. *Сушенцов А.А.* Малые войны США. Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х годах / Отв. ред. А.Д.Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2014, 278 с. [*Sushentsov A.A.* Small Wars of the USA. Political Strategy of the U.S. in the Conflicts in Afghanistan and Iraq in 2000–2010s/ Moscow: Aspekt Press, 2014, 278 p.].
15. *Христенко Д.Н.* Движение чаепития и внешняя политика США при администрации Б.Обамы // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2012, №2, с. 62–86. [*Khristenko D.N.* The Tea Party and the U.S. Foreign Policy under the Obama Administration // Moscow University Journal of World Politics. 2012, No.2, p. 62–86].
16. *Цыганков П.А.* Человеческая безопасность: теоретические споры и ответственность ученых // Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики // Под ред. П.А. Цыганкова. М., 2011, с.12–29. [*Tsygankov P.A.* Hu-

man Security: Theoretical Debates and Scholars' Responsibilities // Human Security in the Context of International Politics // Ed. by P.A. Tsygankov. Moscow, 2011, p. 12-29].

17. *Abramovici P.* Activisme militaire de Washington en Afrique // Le Monde diplomatique, 07.07.2015.

18. *Abu Musab 'Abd al-Wadud.* A Message to Our Ummah in the Islamic Maghreb / al-Fajr Media Center, 21.09.2008.

19. *Adams G.* Obama's Big, New Counterterrorism Plan Is a Hot Mess. 30.05.2014. // Foreign Policy, 30.05. 2014.

20. *Archer T., Popovic T.* The Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative: War on Terrorism in North Africa. FIIA Report No. 16/2007. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2007.

21. *Babnuszewicz J. D.* Terrorist Foothold in North Africa 'Extremely Low Possibility,' Rumsfeld Says American Forces Press Service. 16.02.2006. Available at: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=14861>.

22. *Buzan B., Hansen L.* The Evolution of International Security Studies. Cambridge [U.K.]: Cambridge University Press, 2009.

23. *Campbell J.* 2013. Is American Policy toward Sub-Saharan Africa Increasingly Militarized? // American Foreign Policy Interests. 2013, vol. 35, № 6, p. 346-351.

24. Association of Concerned Africa Scholars. U.S. Militarization of the Sahara-Sahel: Security, Space & Imperialism. Bulletin No.85. Spring 2010.

25. *Davis J.* (ed.) Africa and the War on Terrorism. Aldershot, Hants, U.K.; Burlington, VT.: Ashgate, 2007.

26. *Emerson S.A.* The Battle for Africa's Hearts and Minds // World Policy Journal. 2009. vol.25, № 4, p.53-62.

27. Examining U.S. Counterterrorism Priorities and Strategy Across Africa's Sahel Region. Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. 17.11.2009. Washington, 2009.

28. The Growing Crisis in Africa's Sahel Region. Joint Hearing before the Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations and the Subcommittee on the Middle East and North Africa and the Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. 21.05.2013. Washington, 2013.

29. *Hanauer L., Morris L.J.* Chinese Engagement in Africa: Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2014.

30. International Crisis Group (ICG). Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction? Africa Report, No. 92. 31.03.2005. Available at: <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/18235/1/Islamist%20Terrorism%20in%20the%20Sahel%20Fact%20or%20Fiction.pdf?1>.

31. *Keenan J.* The Dark Sahara: America's War on Terror in Africa. London and New York: Pluto Press, 2009. 296 p.

32. *Khatchadourian R.* War in the Greatest Desert. Part One of Two: Hunting Ammari Saifi. The U.S. Military's \$500 Million Gamble to Prevent the Next Afghanistan. // International Reporting Project, 01.06.2009. Available at: <http://www.internationalreportingproject.org/stories/detail/war-in-the-greatest-desert/>.

33. *Kieh G.K., Kalu K.A.* West Africa and the U.S. War on Terror. London: Routledge, 2013.

34. *Marshall T.C-Jr.* Potential Solutions in Mali. 04.02.2013. Available at: <http://www.africom.mil/NEWSROOM/Article/10234/general-ham-at-howard-university>

35. *Miles W. F. H.* Deployment of Development to Counter Terrorism: Post 9/11 Transformation of U.S. Foreign Aid to Africa // African Studies Review. 2012, vol.55. No. 3, p. 27-60.

36. The National Security Strategy of the United States of America. September 2002 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>).

37. The National Security Strategy of the United States of America. March 2006. Available at: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf>.
38. The National Security Strategy of the United States of America. February 2015. Available at: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf).
39. *Nyang'oro J. E., Walther A.M.* The U.S. Trans-Saharan Counterterrorism Partnership. An Evaluation // *Kieh G. K., Kalu K.A.* (Eds.). West Africa and the U.S. War on Terror. London: Routledge, 2013. p. 87-106.
40. *Patrick S., Brown K.* Greater Than the Sum of Its Parts?: Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States. New York: International Peace Academy, 2007.
41. *Pham Peter J.* U.S. Interests in Promoting Security across the Sahara // American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy. 2010, vol.32, № 4. p. 242-252.
42. *Pope W.P.* Eliminating Terrorist Sanctuaries: The Role of Security Assistance. Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation, Washington, 10.03. 2005. Available at: <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/43702.htm>.
43. *Ryan M.* War on Terror. War in Countries We Are Not at War with: The 'War on Terror' on the Periphery from Bush to Obama // International Politics. 2011. Vol.48, p. 364-389.
44. *Solomon H.* The African State and the Failure of US Counterterrorism Initiatives in Africa: The Cases of Nigeria and Mali // South African Journal of International Affairs. 2013. Vol.20. № 3, p.427-445.
45. Terror in America. Al-Jazeera Interview with Top Al-Qa'ida Leader Abu Hafs 'The Mauritanian' Translation by the Middle East Media Research Institute (MEMRI). Special Report 313. 14.12.2001. Available at: <http://memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP31301>.
46. *Thomas-Greenfield L.* Keynote Address at the National Defense University Washington, DC. Eighth Annual Trans-Sahara Counterterrorism Partnership Conference. 30.10.2013. Available at: <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2013/216028.htm>.
47. *Thomas-Greenfield L.* Testimony before the Senate Foreign Relations Subcommittee on Africa and Global Health Policy 04.06.2015. "Security Assistance to Africa". Available at: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/060415\\_Thomas-Greenfield\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/060415_Thomas-Greenfield_Testimony.pdf).
48. U.S. Agency for International Development. Mid-Term Evaluation of USAID's Counter-Extremism Programming in Africa. 01.02.2011. Available at: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdacr583.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacr583.pdf).
49. U.S. Government Accountability Office. Combating Terrorism: Actions Needed to Enhance Implementation of Trans-Sahara Counterterrorism Partnership Report to the Ranking Member, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. GAO-08-860. July 2008.
50. U.S. Government Accountability Office. Combating Terrorism. U.S. Efforts in Northwest Africa Would Be Strengthened by Enhanced Program Management. Report to the U.S. Senate Committee on Foreign Relations. GAO-14-518. June 2014.
51. U.S. Department of State. Patterns of Global Terrorism. May 2002. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/10319.pdf>.
52. U.S. Department of State. Country Reports on Terrorism 2014. U.S. Department of State, June 2015. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf>.
53. *Waever O.* Securitization and Desecuritization // On Security / R. Lipschutz (ed.). N. Y.: Columbia University Press, 1995, p. 46-86.
54. *Wald Ch. F.* U.S. European Command and Transformation // Joint Forces Quarterly. 2005. № 37, p. 20-26.

55. Walker R.E., Seegers A. Securitization: the Case of post-9/11 United States Africa Policy // *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*. 2012. Vol. 40, № 2. 2012, p. 22–45.

56. Warner L. Nine Questions about the Trans-Sahara Counterterrorism Initiatives in Africa // *War on the Rocks*, 04.04.2014. Available at: <http://warontherocks.com/2014/04/nine-questions-about-the-trans-sahara-counter-terrorism-partnership-you-were-too-embarrassed-to-ask/>.

57. Warner L.A. *Catch-22* in the Sahel. America's Fight against Terror in West Africa – and Its Shortcomings. // *The National Interest*, 03.04.2014. Available at: <http://nationalinterest.org/commentary/catch-22-the-sahel-10176>.

## **Counterterrorism in 3D: the Case of the U.S. Government Funded Trans-Sahara Counterterrorism Partnership**

(USA ❖ Canada Journal, 2016, No. 1, p.23-40)

*Received 22.07.2015.*

*BARTENEV Vladimir Igorevich, Lomonosov Moscow State University (MGU), Russian Academy of Sciences. 1-52, Leninskiye Gory, Moscow, 119991 Russian Federation (vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).*

*Acknowledgments:* This work has been accomplished with a financial support from the Russian Science Foundation (project #15-18-30066).

*Terrorist attacks of the 9/11 induced the United States to adopt an innovative '3D' vision of national security based on integration of defense, diplomacy, and development and a correspondent 'whole-of-government' approach to countering security threats. New doctrinal principles were implemented not only on the main battlefronts of the Global War on Terror in Afghanistan and Iraq but on its periphery, including the Sahara-Sahel region in the framework of the Trans-Sahara Counterterrorism Initiative launched in 2005 and renamed as Trans-Sahara Counterterrorism Partnership (TSCTP) in 2007. This paper identifies the key particularities of the TSCTP as a '3D' foreign aid program and provides an evaluation of its efficiency and impact.*

**Keywords:** *the United States, foreign policy, Africa, Sahara-Sahel region, Trans-Sahara Counterterrorism Partnership, security, development, diplomacy, terrorism, violent extremism, foreign aid, securitization of development, aid effectiveness.*

*About the author:*

*BARTENEV Vladimir Igorevich, Cand. Sci. (History), Associate Professor, Department of International Organizations and World Political Processes, Director of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics.*