

США И ПОЛИТИКА ПАРТНЁРСТВА НАТО

© 2013 г. **О.В. Приходько***

Институт США и Канады РАН, Москва

В статье анализируется политика НАТО в вопросах партнёрства с третьими странами. Автор исследует основные тенденции эволюции взглядов США и НАТО на сотрудничество по безопасности с разными категориями партнёров. Рассматриваются изменения, которые внесла в американский подход к этой проблеме администрация Обамы. Предпринята попытка выяснить, насколько процесс трансформации политики альянса носит упорядоченный характер, а в какой мере он подвержен воздействию случайных, привходящих факторов.

Ключевые слова: США, НАТО, администрация Обамы, партнёрство.

Выстраивание партнёрства с государствами и международными организациями – ООН, ЕС, Африканским союзом, а в последнее время особенно с Лигой арабских государств (ЛАГ), – важная составная часть современной стратегии НАТО. Альянс установил официальные партнёрские отношения более чем с 40 государствами и стремится интегрировать как можно больше стран в систему безопасности, направленную на поддержание миропорядка, который сложился в период явного доминирования Запада.

Новый этап в усилиях НАТО по укреплению сотрудничества с государствами в различных регионах мира – от Европы и Ближнего Востока до Африки и АТР – связан с рядом фундаментальных причин, среди которых ведущую роль играют сдвиги в региональных балансах сил, изменения в приоритетах военно-политической стратегии США, кризисные явления в экономиках стран НАТО.

Эволюция американского подхода

Вашингтон полагает, что происходящие в мире изменения требуют реформирования партнёрств НАТО. Для него уже не представляет прежнего интереса такое аморфное образование, как созданный в 1997 г. Совет евро-атлантического партнёрства (СЕАП), в который входят члены НАТО и свыше 20 стран бывшего СССР, экс-Югославии и внеблоковые государства Европы. Вашингтону явно не чужда идея роспуска СЕАП, но он не хочет выступать инициатором подобного решения, чтобы не провоцировать разлад с европейскими союзниками, которые продолжают считать деятельность данной структуры полезной. Американские предпочтения направлены на укрепление связей НАТО с наиболее дееспособными партнёрами, такими как Австралия, Новая Зеландия и Япония, которые, по выражению американского политолога Ребекки Мур, «представляют собой полноценные либеральные демо-

* ПРИХОДЬКО Олег Владимирович – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник ИСКРАН. E-mail: olegvladim@yandex.ru

кратии, предрасположенные к сотрудничеству с НАТО в формировании глобального порядка безопасности, который благоприятствовал бы процветанию общих ценностей» [7, р. 238].

После событий 11 сентября 2001 г. США стремились к расширению числа союзников и партнёров, закрывая глаза на изъяны стран, сотрудничество с которыми они считали необходимым. Однако постепенно стала преобладать более сдержанная позиция в этом вопросе. Нужно ли самому Вашингтону, чтобы альянс устанавливал институциональное партнёрство со всеми государствами, с которыми США связаны союзническими обязательствами? Ведь тогда европейцы получили бы право голоса в отношениях США, скажем, с Японией или Австралией, для безопасности которых они, в отличие от американского союзника, могут мало что предложить. Возросла бы конкуренция в сфере продажи военной техники и вооружений на рынках этих стран, где сейчас практически безраздельно господствуют американские компании. Возникает вопрос: а не считает ли Вашингтон менее обязывающие формы сотрудничества НАТО с этими государствами (к примеру, «интенсивный диалог») более предпочтительным для себя вариантом?

Учитывая своё колоссальное превосходство в военной области, США рассматривают полезность партнёрства по безопасности с геополитической, логистической и материально-технической точек зрения. Однако после террористического нападения 11 сентября 2001 г. к этим критериям добавилась оценка возможностей боевого вклада партнёров в военные операции американских вооружённых сил.

Важным фактором американской заинтересованности в партнёрах считается то, что привлечение третьих стран в международные коалиции, возглавляемые США (НАТО), – это в определённом смысле некая, пусть частичная и неравноценная, компенсация неучастия в операциях «штатных» союзников. Все свои четыре войны – в Боснии, Косово, Афганистане и Ливии – альянс вёл в неполном составе, в условиях, когда ряд союзников в одностороннем порядке принимал решение о неучастии. В ливийской операции 2011 г. участвовали лишь восемь из 28 стран – членов НАТО, т.е. менее одной трети. Никогда прежде так много союзников не воздерживалось от участия в коллективной операции альянса.

Поведение европейских союзников подпитывает наметившуюся тенденцию в эволюции американского подхода, которая состоит в том, что для США различие между союзническим и партнёрским статусом государств становится менее важным, чем их реальный вклад в военные операции, осуществляемые под американским руководством. Так, Турция, будучи союзником США по НАТО, отказалась принимать участие в операции «Объединённый защитник» (март – октябрь 2011 г.), тогда как страны – партнёры из региона Персидского залива играли весьма активную роль в военной интервенции НАТО в Ливии.

Для США характерно стремление использовать партнёров НАТО не только в рамках союзнических операций, но и вне натовского контекста. Они признают, что не могут позволить себе в одиночку вести несколько масштабных войн одновременно в разных регионах мира в течение продолжительного времени. Растущее давление собственных фискальных проблем подталкивает США к мерам жёсткой экономии и переносу части нагрузки именно на партнёров, так как европейские союзники, сталкиваясь с глубоким финансово-экономическим кризисом, не могут взять на себя «выбывающую» часть американских военных расходов.

Наличие широкого круга партнёров позволяет США гибко реконфигурировать своё военное присутствие в мире. Урезание расходов на оборону в рамках усилий по сокращению бюджетного дефицита и сдерживанию роста госдолга объективно повышает заинтересованность Вашингтона в зарубежных партнёрах, сотрудничество с которыми позволяет экономить ресурсы при решении задач в сфере безопасности. К числу таких партнёров относятся, например, монархии Персидского залива, которые увеличивают ассигнования на совместные с США и НАТО программы и проекты в сфере обороны и безопасности. Развёртывая систему ПРО в Европе, США поощряют государства Персидского залива к созданию аналогичной системы в своём регионе.

Американское видение партнёрства в президентство Б. Обамы

В основу подхода администрации Обамы к проблеме партнёрства по безопасности легли концепции «умной силы» и «многопартнёрского мира», которые нашли отражение в «Стратегии национальной безопасности» (май 2010 г.). Они реабилитировали ценность альянсов для американской внешней политики, которые в «эпоху Буша» рассматривались больше как ограничители, а не мультипликаторы американского влияния. Концепцию «многопартнёрского мира» госсекретарь Х. Клинтон сформулировала в своей речи на Совете по международным отношениям 15 июля 2009 г. [6]. Суть этой концепции выражена в следующих словах: *«Мы живём не в биполярном мире; мы живём даже не в многополярном мире. Мы живём в мире взаимозависимости, и мы нуждаемся в многочисленных партнёрах. Мне нравится думать об этом мире как о многопартнёрском, сетевом мире. «...» Мы лишь хотим быть уверенными, что в этом мире партнёрства, который мы создаём, присутствует чувство справедливости и паритетности, потому что нам противостоит так много серьёзных вызовов»* [11].

Концепция «многопартнёрского мира», представляющая собой в определённой мере антитезу теории многополярного мира, достаточно расплывчата, чтобы позволять более гибко настраивать различные форматы сотрудничества в отличие от дихотомического подхода, характерного для администрации Дж. Буша-мл., в которой доминировали неоконсерваторы. На уровне американского правительства партнёрство с одной и той же страной может совершенно по-разному интерпретироваться теми или иными федеральными ведомствами. Так, Госдепартамент может использовать термин «партнёрство» с какой-либо страной на уровне политических контактов, но это вовсе не означает, что Минобороны будет исходить из этого же определения в своей работе с ней.

В директиве для Пентагона «Поддержание глобального американского лидерства: приоритеты обороны в XXI веке», которую президент Б. Обама подписал в январе 2012 г., отмечается, что США будут стремиться к партнёрству в сфере безопасности с новыми государствами, в том числе в Африке и Латинской Америке, для снижения нагрузки и разделения бремени лидерства с теми, кто готов внести свой вклад в борьбу с современными угрозами и вызовами [12]. Эти угрозы, по мнению администрации Обамы, диктуют необходимость установления партнёрства с государствами в различных регионах мира. Вашингтон выражает готовность использовать как традиционные механизмы

двусторонних и многосторонних контактов в военной сфере, так и внедрять новые формы взаимодействия.

В «Четырёхгодичном оборонном обзоре» Пентагона, подготовленном в первое президентство Б. Обамы, подчёркивается важная роль партнёрств в американской военной политике: «Поддержание существующих альянсов и создание новых партнёрств рассматривается в качестве центральных элементов американской стратегии безопасности» [9, р. 57]. Союзники и партнёры нужны США, чтобы быть в состоянии дать ответ на существующие и потенциальные вызовы, в том числе и со стороны «восходящих» держав. В документе говорится о необходимости укрепления сотрудничества в сфере обороны с союзниками и партнёрами в ключевых регионах мира, поскольку США не могут в одиночку решать проблемы региональной и международной безопасности, и утверждается, что Вашингтон не будет пытаться этого делать [9, р. xiv, 63].

Вместе с тем, сравнение проекта упомянутого «Оборонного обзора», который увидел свет в декабре 2009 г., с его финальным вариантом, обнародованным в феврале 2010 г., обнаруживает изменения в оценке роли партнёрств военным руководством. Первоначально на союзников и партнёров, видимо, планировалось возложить более весомую долю ответственности за решение проблем безопасности в соответствующих регионах, чтобы компенсировать некоторое сокращение там американского военного присутствия. Однако разработчики «Четырёхгодичного оборонного обзора» отказались от этой идеи, посчитав её слишком оптимистичной, несмотря на то что разделение затрат по обеспечению безопасности с другими странами остаётся актуальной задачей для американского правительства в его усилиях по сдерживанию роста огромного госдолга, который осенью 2012 г. перевалил за 100% ВВП, превысив 16 трлн. долларов.

В проекте документа говорилось, что США «должны всё больше *полагаться на ключевых союзников и партнёров* для поддержания стабильности и мира» (выделено мною. — О.П.), но в итоговый вариант вошла изменённая формулировка: Соединённые Штаты «должны в большей мере *работать совместно с ключевыми союзниками и партнёрами*» (выделено мною. — О.П.) для поддержания стабильности и мира» [9, р. iii]. Согласно итоговой версии оборонного обзора, в отличие от его промежуточного варианта, США не берут на себя задачу строительства военного потенциала партнёров, ограничиваясь готовностью оказывать им помощь в этом деле. Необходимость принятия мер жёсткой экономии для сокращения военных расходов заставила авторов документа отказаться от провозглашения столь амбициозной цели. Упомянутая помощь призвана уменьшить вероятность крупномасштабного и долговременного развёртывания американских вооружённых сил, которая в ином случае потребовалась бы для предотвращения международных конфликтов с участием союзников и партнёров США. Американский опыт в Афганистане и Ираке показывает, сколь затратной может быть задача по созданию оборонного потенциала в «опекаемых» странах.

Все эти изменения в конечном варианте «Оборонного обзора» Пентагона лишь на первый взгляд носят текстологический характер. В действительности они отражают иную расстановку смысловых акцентов, из которой вытекают вполне определённые выводы для практической политики. Подобное изменение показывает, что США не хотят допускать увеличения своей зависимости от других государств, несмотря на декларации о продолжении курса на укрепление партнёрства.

Разворот американской военно-политической стратегии в сторону Азии определяет возросшую заинтересованность США в укреплении связей с государствами региона и налаживании партнёрских отношений особенно с теми из них, кого беспокоит усиление китайской мощи. Вашингтон рассматривает это партнёрство как важное дополнение к военным альянсам со своими давними союзниками в АТР – Японией, Южной Кореей и Австралией. Он стремится к расширению военного сотрудничества с государствами АСЕАН, такими как Индонезия, Сингапур, Филиппины и Вьетнам, с которыми у Китая есть территориальные споры. Из Юго-Восточной Азии американцы могут быстрее перебрасывать подкрепления как в Северо-Восточную Азию, так и в регион Индийского океана. Подобная подготовка опирается на афганский опыт Соединённых Штатов, которые, столкнувшись с трудностями при обеспечении логистической поддержки операций против талибов, поняли, что нужно уделять больше внимания развитию партнёрств с зарубежными государствами для создания необходимой глубины инфраструктурной поддержки своих военных контингентов, задействованных в «горячих» точках.

Цели, механизмы и формы партнёрства

За два десятилетия, прошедшие после окончания «холодной войны», сформировались различные политико-организационные формы партнёрства НАТО со странами, которые не входят в этот альянс. Пилотным проектом стала программа «Партнёрство ради мира» (ПРМ), которая была учреждена НАТО в 1994 г. для сотрудничества с 24 государствами Европы и постсоветского пространства. Впоследствии к ней добавились региональные инициативы альянса для Ближнего Востока, Персидского залива и Северной Африки, а также двусторонние партнёрские соглашения с государствами из других регионов, которые участвуют в натовских операциях.

Альянс оставляет на усмотрение партнёров выбор конкретных параметров взаимодействия из списка предлагаемых опций. Со своей стороны, он руководствуется критерием «риск – выгоды» и учитывает следующие факторы: степень совпадения общих для обеих сторон стратегических угроз; возможности вклада потенциального партнёра в решение приоритетных задач, включая использование его вооружённых сил в совместных операциях; политическая готовность партнёра принимать участие в миротворческих миссиях; ситуация в сфере безопасности в данном государстве. Нынешняя стратегическая концепция альянса предлагает партнёрам «более тесное политическое взаимодействие и существенную роль в формировании возглавляемых НАТО операций, в которые те вносят свой вклад» [1].

Партнёрство предполагает более высокую степень взаимодействия, чем простое сотрудничество. Оно предусматривает политические обязательства с обеих сторон, которые несут для них не только выгоды, но и риски. *Уровень партнёрства НАТО с третьими странами может измеряться по разным критериям. Одним из главных является, на мой взгляд, то, насколько близко обязательства, которые берёт на себя альянс перед тем или иным государством в рамках официальных партнёрских отношений, приближаются к гарантиям безопасности, предусмотренным Ст. 5 Вашингтонского договора.* По мнению многих западных экспертов, НАТО следует внести полную ясность в этот вопрос, однозначно дав понять, что обязательства по Ст. 5 не распространяются

на партнёрство с третьими странами. У последних не должно возникать на этот счёт иллюзий, способных привести к серьёзным последствиям, как это случилось с Грузией в 2008 году.

Цели партнёрства сформулированы в стратегической концепции альянса в самом общем виде: это содействие укреплению международной безопасности, вклад в защиту ценностей, которые отстаивает НАТО, включая участие в натовских операциях, а также подготовка заинтересованных государств к членству в альянсе. В документе выражается готовность укреплять партнёрство посредством использования гибких форм сотрудничества, придерживаясь индивидуального подхода и не ограничиваясь существующими рамками. В качестве форм партнёрства упоминаются политический диалог и консультации, а странам, которые принимают непосредственное участие в военных операциях НАТО, даётся обещание предоставить им «структурную роль в формировании стратегии и решений» по этим операциям [2].

Дискуссии о формате отношений с «глобальными партнёрами» идут в НАТО не один год. В альянсе нет единого мнения о том, должны ли эти контакты ограничиваться использованием военных, логистических, финансовых и иных ресурсов этих государств в операциях НАТО или партнёрам можно доверить более весомую роль в деле поддержания миропорядка вплоть до создания с ними *стратегических* альянсов (пусть и неформальных) на региональном уровне. Отсутствие консенсуса среди натовских союзников затрудняет выработку общей позиции в отношении структуры и модальности функционирования партнёрств. Отсутствие общей интерпретации термина «партнёр» позволяет сгладить разногласия между теми членами альянса, для которых основное предназначение партнёрства заключается в облегчении бремени военных операций, и теми, кто хочет видеть НАТО, выражаясь языком современных информационных технологий, в роли хаба, соединяющего усилия государств из различных регионов мира в решении общих задач безопасности.

В апреле 2011 г. министры иностранных дел стран НАТО приняли документ «Активное взаимодействие в кооперативной безопасности: более эффективная и гибкая политика партнёрства» [2]. В нём альянс провозглашает готовность к углублению и расширению партнёрства с различными государствами, а также с ООН, ЕС и ОБСЕ, намерение предпринимать усилия для повышения эффективности и гибкости партнёрских отношений с третьими странами. НАТО также декларирует готовность к сотрудничеству с ведущими державами за пределами Евроатлантического региона – в частности, с Китаем, Индией, Бразилией и ЮАР, но в каждом конкретном случае такое решение должно быть санкционировано высшим политическим органом НАТО – Североатлантическим советом. Европейские союзники считали важным зафиксировать в упомянутом документе, что партнёрство НАТО с государствами – не членами альянса должно рассматриваться в первую очередь в политической плоскости, а не отдаваться на усмотрение военной бюрократии альянса, где американцам гораздо легче навязать свою точку зрения.

Принятие документа о политике партнёрства стало возможным благодаря консенсусу, достигнутому в отношении расширения альянса. Подчёркивалось, что оно *может носить неформальный характер и происходить путём предоставления партнёрских статусов различного уровня государствам из разных регионов мира*. Договорённости основываются на понимании того, что различие

во взглядах между союзниками не должно блокировать партнёрскую активность альянса в стратегически важных регионах.

Партнёрство НАТО с третьими странами преследует несколько целей: проецирование геополитического влияния Запада в ключевых регионах и расширение международной поддержки акциям натовского блока; создание многосторонних коалиций для проведения операций и миссий; легитимизация действий альянса в кризисных ситуациях в отсутствие мандата ООН; привлечение ресурсов третьих стран к натовским усилиям по урегулированию конфликтов; формирование структур поддержания безопасности в регионах для противодействия угрозам и вызовам интересам Запада (эти интересы могут как расходиться, так и совпадать с интересами других членов международного сообщества).

В условиях предстоящих сокращений в оборонной сфере НАТО более скрупулезно относится к распределению ресурсов, направляемых на программы сотрудничества с партнёрами. В первую очередь средства выделяются на проекты с участием государств, которые имеют официальный статус кандидатов и намерены вступить в союз. Альянс подчёркивает ценность партнёрства с другими странами в таких вопросах, как энергетическая безопасность, защита ключевой инфраструктуры, безопасность киберпространства, борьба с распространением ядерного оружия, международным терроризмом, морским пиратством и наркотрафиком.

Изменение взглядов в НАТО на роль партнёров альянса

Если раньше партнёры рассматривались в НАТО как полезное, но необязательное дополнение к её собственным усилиям, то в современную эпоху глобализации и диверсификации угроз и вызовов вклад государств-партнёров в натовские миссии и операции признаётся не только важным, но и необходимым условием эффективной реализации целей альянса. На партнёров приходится до 15% суммарной численности войск, задействованных в текущих операциях блока. Их доля может ещё больше возрасти, учитывая серьёзные бюджетно-финансовые проблемы многих натовских стран. *Пусть эта прибавка не имеет критического значения в целом для способности НАТО решать боевые задачи на поле боя, зато предоставляемые в аренду военные базы, коммуникации и воздушное пространство стран-партнёров могут приобретать стратегическое значение для конкретных операций альянса.*

Между США и европейскими членами НАТО существуют различия в подходах к партнёрству. Одна из основных причин этих расхождений кроется в том, что США рассматривают Североатлантический союз прежде всего как *мультипликатор американского потенциала проецирования военной силы*. Для них на первом месте стоит вопрос о военной полезности конкретной страны и практической ценности её вклада в решение актуальных проблем безопасности. При этом Вашингтон готов закрывать глаза на какие-то политические неудобства сотрудничества с ней. Соглашение администрации Обамы с властями Узбекистана в 2012 г. о создании военного объекта на территории этой страны для складирования выводимой из Афганистана тяжёлой военной техники – наглядное тому подтверждение.

Европейские союзники видят главную ценность НАТО прежде всего в её роли связующего механизма между США и Европой в сфере безопасности, и

отношения с партнёрами альянса они рассматривают через призму сохранения этой первородной природы Североатлантического союза. Подавляющее большинство из них выступает против размывания евроатлантической идентичности альянса и не желает усиления англосаксонского влияния в нём.

Хотя в НАТО сложился консенсус в поддержку сотрудничества с «глобальными партнёрами» (*partners across the globe*) – дружественными странами, не охваченными её региональными партнёрскими программами, – между членами альянса существуют разногласия относительно глубины вовлечённости и конкретных форм такого взаимодействия. Многие европейские члены НАТО, включая Германию и Францию, не поддержали предложение США и Великобритании об институционализации сотрудничества с такими странами, как Австралия, Япония, Южная Корея, Швеция и Финляндия. Эта инициатива предполагала наделение упомянутых государств правом голоса в планировании натовских операций соразмерно численности их контингентов, а также правом участия во всех видах деятельности по программе «Партнёрство ради мира».

Европейские союзники, одобряя в целом развитие отношений альянса с «глобальными партнёрами», не поддерживают идею более тесной привязки этих государств к НАТО. Они опасаются, что такой шаг будет вести к «глобализации» альянса, открытию его дверей для неевропейских государств, порождая угрозу размывания трансатлантической солидарности и уменьшения европейского влияния в вопросах безопасности. После довольно острых дискуссий в альянсе выработалось понимание того, что для противодействия современным угрозам нужен всё же функциональный, а не географический подход, и что союзникам необходимо действовать в любом районе мира, где того требуют интересы безопасности стран НАТО.

Различия во взглядах стран НАТО на проблему партнёрства с третьими странами связаны не только с вопросом о географических границах альянса, но и с разными представлениями о его приоритетах. В трансформации альянса США делают ставку на укрепление потенциала экспедиционных сил, способности проводить военные операции за пределами евроатлантической зоны, а также парировать нетрадиционные угрозы безопасности. Подобный подход предопределяет потребность в многочисленных партнёрах среди государств различных регионов мира, т.е. в «глобализации» партнёрства НАТО. Вашингтон принимает во внимание и то, что многие из этих стран предпочитают действовать не под американским флагом, а под эгидой международной организации (НАТО).

Американские эксперты предлагают привлекать наиболее лояльных и ценных партнёров к процессу военной трансформации альянса и к совместной подготовке с силами быстрого реагирования НАТО. В частности, они считают целесообразным, чтобы страны, предоставляющие большие военные контингенты (к примеру, не менее 1000 военнослужащих) в состав натовских войск, задействованных в боевых операциях, были допущены к процессу оперативного планирования, хотя и без права голоса при принятии решений альянса. Бывший помощник президента США по национальной безопасности Б. Скаукрофт полагает, что ливийская кампания, в ходе которой НАТО тесно взаимодействовала с *ключевыми партнёрами в регионе*, оперативно включив их в свои военные планы, может рассматриваться в качестве модели будущих операций альянса [10]. По его мнению, чтобы такая модель была эффективной, альянсу необходимо предварительно выстроить более разветвлённые и глубокие свя-

зи с максимальным числом партнёров в мире, учитывая подъём новых держав и глобальный характер современных вызовов. Он считает, что для США будет гораздо эффективнее делать это совместно с европейскими союзниками, чем без них.

Тема партнёрства на саммите НАТО в Чикаго

Тема сотрудничества с партнёрами входила в основную часть повестки дня саммита НАТО, состоявшегося в мае 2012 г. в Чикаго. Участники встречи высказались в пользу расширения числа партнёров альянса, представленных в программах «Средиземноморский диалог» (СД) и «Стамбульская инициатива по сотрудничеству» (СИС), за счёт новых государств южного Средиземноморья и Персидского залива. Альянс выразил намерение углублять практическое сотрудничество с партнёрами в сфере безопасности, проводить регулярные консультации с государствами – членами СД и СИС как в многостороннем, так и в двустороннем формате. НАТО рассматривает эти два объединения как взаимодополняющие, но всё-таки разные партнёрства. Она подтвердила готовность оказывать представленным в них государствам содействие в укреплении структур национальной безопасности, развитии военного потенциала и модернизации в оборонной сфере.

Альянс предложил Ливии содействие в проведении реформы в сфере обороны и безопасности. По инициативе Марокко началась подготовка нового базового политического документа для «Средиземноморского диалога». НАТО приняла предложение Кувейта о размещении на его территории регионального центра программы СИС, который призван стать координирующим механизмом в сотрудничестве стран региона с альянсом. Хотя три действующие программы партнерства – ПРМ, СД и СИС – построены по региональному признаку и объединяют целые группы государств, для каждой страны в отдельности разработана индивидуальная программа сотрудничества с НАТО, детали которой держатся в секрете. Этот факт показывает всю условность натовских заявлений о транспарентности сотрудничества с партнёрами.

В Чикаго НАТО подтвердила готовность углублять политическое и практическое взаимодействие с государствами, которые вносят особый вклад в операции альянса и активно поддерживают его деятельность в сфере безопасности. На саммите данная группа партнёров была представлена 13-ю государствами: это Австралия, Австрия, Грузия, Иордания, Катар, Марокко, Новая Зеландия, ОАЭ, Южная Корея, Финляндия, Швеция, Швейцария и Япония. Лидеры стран альянса выразили им благодарность за военный, политический и финансовый вклад в натовские операции в Афганистане, Косово, Ливии. На саммит были приглашены руководители и высокопоставленные представители 22 государств, которые участвуют в возглавляемой НАТО международной коалиции в Афганистане, а также лидеры некоторых других стран и ряда международных организаций, оказывающих помощь Международным силам содействия безопасности.

НАТО намерена сохранить установившиеся тесные отношения с государствами, которые помогают ей в афганской кампании, чтобы перенести опыт взаимодействия на *будущие* военные операции похожего коалиционного формата. В итоговой декларации Чикагского саммита отмечается, что в ходе ливийской военной кампании сложились «новые нормы консультаций и практического сотрудничества со странами-партнёрами», которые внесли вклад в на-

товскую операцию «Объединённый защитник» [3]. Б. Скаукрофт полагает, что НАТО могла бы подумать о том, как включить партнёров в процесс планирования операций, в которых те готовы участвовать, а также предоставить им возможность высказать свои предложения в ходе обсуждения стратегических вопросов на Совете НАТО.

Успешное взаимодействие Североатлантического союза с такими партнёрами, как Австралия, ОАЭ, Катар, Швеция и Финляндия, размывает границы между членами альянса и этими государствами с точки зрения практического участия в операциях альянса. Некоторые западные аналитики полагают, что продолжение подобной практики может привести в будущем к трансформации евроатлантической идентичности НАТО. Изменение характера и приоритетов партнёрства, по мнению политологов Х. Эдстрёма, Дж.-Х. Матлари и М. Петерссона, уже «привело к размыванию грани между союзником и партнёром, так как вклад в операцию НАТО становится более важным показателем, чем формальная принадлежность к альянсу» [5, р. 13]. Нередко страны, довольствующиеся партнёрским статусом отношений с альянсом (например, Швеция и Финляндия), на практике активнее и масштабнее сотрудничают с ним, чем некоторые союзники или государства, претендующие на членство в нём.

Альянс воздерживается от «обязывающих» форм сотрудничества с государствами, сталкивающимися с серьёзными рисками, до тех пор, пока у него не появляются собственные важные интересы, которые начинают эти риски перевешивать. Политолог Дж.-Х. Матлари относит к разряду таких государств Украину и Грузию, так как по соотношению «риски – выгоды» партнёрство с ними для НАТО предпочтительнее, нежели распространение в отношении них обязательств по Ст. 5.

На саммите в Чикаго альянс выразил заинтересованность в расширении сотрудничества с партнёрами на новые сферы, такие как защита в киберпространстве и энергетическая безопасность, борьба с морским пиратством. Альянс провозгласил намерение проводить в более широком масштабе военное обучение и совместные учения с вооружёнными силами стран-партнёров (в том числе с привлечением сил быстрого реагирования НАТО) с целью поддержания оперативной совместимости и слаженности взаимодействия, которые были наработаны за годы афганской кампании.

Изменение региональных приоритетов военно-политической стратегии США не может происходить без последствий для НАТО. Этот процесс нашёл отражение в активизации политики альянса на азиатском направлении, мощный импульс которому придал Чикагский саммит. На этой встрече лидеров стран НАТО было принято решение официально включить Монголию в категорию партнёров альянса. Данный шаг органично вписывается в логику глобального соперничества, которое нарастает между США и Китаем. Альянс стремится к укреплению сотрудничества с региональными партнёрами в АТР. Не прошло и месяца после Чикагского саммита, как это намерение получило практическое воплощение: альянс подписал двусторонние соглашения о новом этапе сотрудничества с Австралией и Новой Зеландией, которых он считает одними из наиболее лояльных и ценных своих партнёров. НАТО заинтересована также в привлечении к своим миротворческим операциям таких влиятельных стран, как Индия и Индонезия, которые имеют опыт участия в урегулировании конфликтов.

Региональные особенности натовских партнёрств

Альянс не выказывает намерения свернуть программу для Европы «Партнерство ради мира», несмотря на то что она выполнила своё основное предназначение по интеграции стран Восточной Европы и Балтии в НАТО. Брюссель по-прежнему считает эту программу важной в рамках политики «открытых дверей», предусматривающей возможность вступления в НАТО для «всех европейских демократий», отвечающих критериям членства. Сейчас официальный статус кандидатов в члены НАТО имеют Македония, Босния и Герцеговина, Черногория. *Хотя Грузия формально подобным статусом не наделена, судя по саммиту в Чикаго, НАТО ставит её в один ряд со странами данной категории.*

В 1994 г. альянс инициировала программу «**Средиземноморский диалог**» для налаживания связей со странами Ближнего Востока и Северной Африки. К этой инициативе присоединились семь государств региона – Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Мавритания и Тунис. После террористического нападения на США 11 сентября 2001 г. акцент был перенесён на укрепление политического диалога и практическое сотрудничество с упомянутыми странами, включая содействие в подготовке их вооружённых сил и обучение военнослужащих в учебных заведениях НАТО.

С одной стороны, «Средиземноморский диалог» – весьма *гибкий* механизм, позволяющий НАТО сотрудничать с государствами, которые придерживаются *противоположных* взглядов на многие вопросы. С другой – опыт реализации этой программы показал ограниченность партнёрства НАТО с государствами региона, в том числе по таким проблемам, как (не)распространение ОМУ и борьба с терроризмом. Альянс провёл с Израилем несколько раундов консультаций по данной проблеме. Однако Египет и другие арабские участники СД из принципиальных соображений отклонили предложение альянса начать диалог по этой теме. Они считают, что пока Израиль сохраняет свой ядерный арсенал, их диалог с НАТО по данной проблематике бесперспективен. Как отмечает египетский политолог М. Орфи, «существующее представление о том, что США занимают сторону Израиля, не подвигает арабов к тому, чтобы доверять НАТО как честному и нейтральному игроку» [8, р. 141]. Это одна из причин, почему государства региона не видят, каким образом НАТО могла бы участвовать в палестино-израильском урегулировании. Не менее серьёзные проблемы стоят и на пути сотрудничества альянса с государствами СД в борьбе с терроризмом, ведь даже само это понятие стороны трактуют по-разному и не могут прийти к общей трактовке, несмотря на проведённые консультации.

В 2004 г. альянс установил официальные партнёрские отношения с государствами Персидского залива, одобрив «**Стамбульскую инициативу по сотрудничеству**» на саммите в турецкой столице. Эта инициатива направлена на взаимодействие НАТО с Бахрейном, Кувейтом, Катаром и ОАЭ. Она предусматривает консультации по проблемам региональной безопасности, помощь в проведении военной реформы и осуществлении военного планирования, налаживание оперативной совместимости между вооружёнными силами, противодействие терроризму, включая обмен информацией и сотрудничество при проведении операций на море, противодействие распространению ОМУ и нелегальным перевозкам запрещённых видов вооружений и материалов. Упомянутая инициатива привела к установлению прямых контактов штаб-квартиры НАТО с военным руководством государств региона.

Программы СД и СИС призваны сформировать условия для участия вооружённых сил ближневосточных государств в операциях НАТО. Однако до событий «арабской весны» 2011 г. они занимали второстепенное место как во внутренних дискуссиях альянса, так и в плане практического двустороннего взаимодействия. Альянс не вкладывал значительных финансовых или военных ресурсов в их реализацию. Участники не имели чёткого представления о направленности и целях сотрудничества. Партнёрство сводилось в основном к встречам официальных представителей ближневосточных стран с чиновниками альянса в штаб-квартире НАТО. Повестка дня встреч, как и сотрудничества в целом, определялись НАТО на основании её собственных интересов, а не насущных потребностей государств региона, поэтому неудивительно, что революционные события на Ближнем Востоке весной 2011 г. стали неожиданностью для альянса.

«Арабская весна» принесла существенные перемены в партнёрство НАТО с государствами Персидского залива и Ближнего Востока. У сторон обнаружились общие интересы, связанные со сменой неудобных режимов в ряде стран региона. Иордания, Катар, ОАЭ и Марокко поддерживали решение НАТО о развёртывании военных действий по свержению режима М. Каддафи в Ливии. Первые три упомянутых страны направили в распоряжение натовского командования 24 боевых самолёта для нанесения ударов по целям на ливийской территории и для поддержания режима бесполётной зоны, а также два военно-транспортных самолёта, которые совершали вылеты с базы на территории Италии.

НАТО координировала действия своих 14 членов и четырёх арабских государств-партнёров под общим военным командованием. *Ливийская кампания продемонстрировала, что НАТО вовсе не обязательно стремится к распространению своего членства на те или иные государства, чтобы они действовали как единое целое под её общим командованием в боевых операциях. В этом смысле происходит размывание границ между членами альянса и его региональными партнёрами, готовыми к тесному взаимодействию на оперативном уровне.*

Говоря об операции НАТО в Ливии, представитель США в альянсе И. Далдер и главком Объединёнными вооружёнными силами НАТО в Европе адмирал Дж. Ставридис отмечают, что арабские государства предпочли работать через НАТО, имея за плечами, как в случае с Иорданией, Марокко и ОАЭ, опыт участия в натовских операциях в Косово и Афганистане, а другие установили более тесные отношения с НАТО с помощью «Средиземноморского диалога» и «Стамбульской инициативы сотрудничества». Они подчёркивают, что «эти партнёрства с государствами, которые не являются членами НАТО, означают возрастание роли альянса за пределами его границ. Такое сотрудничество, возможно, не оказывает решающего военного влияния... но подобное разделение бремени важно в политическом отношении для эффективности операций НАТО в целом. Участие Иордании, Марокко, Катара и ОАЭ в военных действиях, их помощь ливийским оппозиционным силам сыграли важную роль в освобождении Триполи как с точки зрения демонстрации арабской политической поддержки, так и в виде предоставления дополнительной военной силы» [4, р. 5]. Арабский вклад в операцию «Объединённый защитник» помог некоторым странам НАТО избавиться от сомнений по поводу легитимности военной интервенции в Ливии и смягчил существовавшие в альянсе разногласия.

Следствием событий «арабской весны» стало стремление НАТО к углублению политического диалога и практического сотрудничества с государствами

Ближнего Востока и Северной Африки. После свержения режима М. Каддафи США выразили заинтересованность в том, чтобы Ливия стала официальным партнёром НАТО и присоединилась к «Средиземноморскому диалогу». Это предложение прозвучало и на саммите альянса в Чикаго в мае 2012 г. Хотя Ирак не входит в число участников многосторонних партнёрских программ НАТО, альянс характеризует его как партнёра. Действующая в этой стране натовская миссия – главный инструмент по созданию новых иракских вооружённых сил и государственных силовых структур. Альянс высоко оценивает вклад Бахрейна и ОАЭ в натовские операции в Афганистане, участие авиации Катара и ОАЭ в войне с режимом М. Каддафи в 2011 г. и военных кораблей Саудовской Аравии и Бахрейна – в борьбе с пиратством и нелегальными перевозками в Персидском заливе и Красном море, которые проводятся в рамках укрепления международных режимов ядерного и ракетного нераспространения.

Ещё на саммите альянса в Лиссабоне в ноябре 2010 г. было принято решение о реформировании программ СД и СИС. В апреле следующего года министры иностранных дел стран НАТО утвердили новую политику партнёрства со странами Ближнего Востока и Персидского залива. В соответствии с ней расширяется спектр опций взаимодействия с 700 до 1600 пунктов – от простых форм сотрудничества, таких как поддержание регулярных контактов по линии военных ведомств и обмен информацией, до участия в планировании операций НАТО по урегулированию кризисов. Акцент был сделан на индивидуализацию партнёрства с учётом специфических условий конкретного участника. Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Мавритания и Тунис согласились подписать с НАТО индивидуальные программы сотрудничества. Однако вопрос о том, какие конкретно пункты из упомянутого набора опций выбрала та или иная страна, держится в секрете. Отсутствие транспарентности в данном случае крайне затрудняет оценку того, как эти партнёрства проявили себя в период «арабской весны». Да и в целом, когда речь заходит о сотрудничестве с государствами региона, альянс ограничивается лишь самыми общими фразами. Одно из объяснений этому состоит в том, что некоторые страны Ближнего Востока, хотя и заинтересованы в отношениях с НАТО, но не хотят это афишировать.

В партнёрстве США и НАТО с государствами Персидского залива и Ближнего Востока явно просматривается антииранский подтекст. И хотя альянс воздерживается от предоставления этим странам гарантий по защите в случае нападения Ирана, подобный прецедент в его истории уже был: во время военной интервенции на Балканах в 1990-х годах он предоставлял гарантии по обороне некоторым странам региона, которые не являлись членами НАТО.

Те эксперты, которые скептически оценивают результативность натовских программ партнёрства, полагают, что многие цели, которые там провозглашаются, плодотворнее реализовывать с помощью *межгосударственных* контактов и связей, для развития которых НАТО не считается самой подходящей площадкой [13]. Они утверждают, что Запад, делая ставку больше на конкретные персоны, а не на решение обостряющихся проблем, оказался застигнутым врасплох социальными потрясениями в регионе, которыми сопровождалась «арабская весна» 2011 г. Натовский альянс, будучи *военным блоком*, едва ли приспособлен для решения широкого круга *политических проблем* местных государств. Если рассматривать готовность НАТО помогать странам Ближнего Востока в реформировании сферы безопасности, то пример Египта показывает, что натовские программы не в состоянии изменить укоренившуюся роль

военных в этих обществах, пока те продолжают контролировать значительную долю национальной экономики и противодействуют тому, чтобы политические власти осуществляли надзор над их финансовыми и экономическими активами. Западные эксперты признают, что натовским программам не удалось сломать систему клиентских отношений, которая препятствует демократизации сферы безопасности в Египте и других государствах региона.

Хотя Азиатско-Тихоокеанский регион не фигурирует в приоритетах НАТО, он также не был обделён вниманием альянса в последнее время. Для формирования партнёрства с государствами западной части АТР были предприняты важные шаги на саммитах в Риге (2006 г.) и Бухаресте (2008 г.), но они не увенчались созданием формальных партнёрских структур. У альянса отсутствует долгосрочная стратегия взаимодействия с государствами АТР. Не в последнюю очередь это связано с нежеланием европейцев быть втянутыми в возможный конфликт США и Китая. Вашингтон пытается выстроить многостороннюю систему взаимодействия государств региона, с которыми его связывают двусторонние договоры о союзнических отношениях, с включением в неё стран, обеспокоенных растущим экономическим влиянием Китая и неурегулированностью территориальных споров с ним. Эта система призвана создать максимальные препятствия и издержки для Пекина, если он попытается изменить региональный статус-кво в свою пользу.

Сотрудничество НАТО с государствами АТР охватывает не только взаимодействие в рамках международной коалиции в Афганистане, но и такие направления, как военное обучение, обмен информацией, безопасность киберпространства и борьба с морским пиратством. Однако именно участие в афганской кампании представляется центральным пунктом в повестке дня отношений альянса с большинством этих государств, и, вероятно, будет оставаться таковым до ухода войск из Афганистана в 2014 году.

Соглашения НАТО с Австралией и Новой Зеландией о партнёрстве, подписанные в июне 2012 г., – составная часть усилий по глобальной перегруппировке американских вооружённых сил в пользу АТР. По мнению Б. Скаукрофта, Вашингтону следовало бы побудить союзников по НАТО к укреплению диалога и налаживанию взаимодействия с государствами этого региона: «Поступая подобным образом, Соединённые Штаты будут поддерживать вовлечённость своих атлантических союзников в стратегические вопросы Азиатско-Тихоокеанского региона и укреплять многосторонние подходы к сложным проблемам, которые там назревают» [10].

«Многовекторность» партнёрств НАТО ведёт к неоднозначным последствиям для самого альянса. С одной стороны, расширяются его возможности по проецированию влияния посредством налаживания постоянно действующих каналов сотрудничества с государствами в стратегически важных регионах. С другой стороны, членам НАТО становится сложнее вырабатывать консенсус в отношении региональных приоритетов альянса по мере расширения географии его партнёрств. В альянсе существуют разногласия относительно того, в какой степени необходимо институционализировать сотрудничество с «глобальными партнёрами» – странами, которые не являются участниками его региональных партнёрских программ.

Эти разногласия имеют разные причины, в том числе и такие, которые появились сравнительно недавно. Так, инцидент с судном «Мави Марвара» в мае 2010 г. привёл к резкому ухудшению турецко-израильских отношений.

Отражением напряжённости между двумя странами стало решение Турции заблокировать заявку Израиля – официального партнёра НАТО, на участие в Чикагском саммите и в новациях альянса под названием «Опции сотрудничества в рамках партнёрства» (*Partnership Cooperation Menu*). Анкара пошла на этот шаг вопреки возражениям своих союзников, полагающих, что проблемы двусторонних отношений не следует выносить на уровень всего альянса. В знак протеста против решения Анкары другие страны НАТО наложили вето на участие в саммите и упомянутой программе арабских членов «Средиземно-морского диалога». Ещё раньше Турция заблокировала израильское участие в натовской операции «Активные усилия» в Средиземном море и предложение Тель-Авива назначить своего полпреда при штаб-квартире альянса. Возобновление партнёрства между НАТО и Израилем едва ли возможно без нормализации турецко-израильских отношений. Правда, стоит отметить, что против более тесного сотрудничества НАТО с Израилем выступали и некоторые европейские союзники, которые опасаются, что оно может нанести ущерб отношениям Запада с мусульманским миром, включая Афганистан, занимающий приоритетное место в оперативных планах альянса.

* * *

Происходящие в мире события и процессы, связанные с глобализацией, меняют традиционные представления о значимости географического фактора в контексте современных угроз и вызовов безопасности. Изначально натовская политика партнёрств строилась на основе *географического принципа*, будучи адресованной государствам Восточной Европы и бывшего СССР. После 11 сентября 2001 г. ключевым стал *принцип функциональности* – неважно в каком регионе расположена страна, главное – это её вклад в коллективные усилия альянса.

По мере диверсификации интересов НАТО, у неё возрастает потребность в расширении международного сотрудничества для реализации своих целей. Трансформировавшись де-факто из регионального оборонительного пакта в организацию с глобальными интересами в сфере безопасности, альянс столкнулся с задачей формирования более тесных политических и военных связей с государствами в различных регионах мира. Если сама идея расширения географии сотрудничества не вызывала особых разногласий в альянсе, то цели и формат партнёрства – а именно, насколько далеко оно должно простирается, – стали предметом горячих дискуссий между странами НАТО.

Для тех, кто подобно США считают, что альянс должен проецировать силу в глобальном масштабе для нейтрализации возникающих угроз, партнёрство по безопасности с государствами других регионов имеет большое значение. Партнёрские программы НАТО помогают США взаимодействовать со странами, которые важны с точки зрения обеспечения интересов национальной безопасности США, например в борьбе с международным терроризмом, но где зримое американское присутствие может раздражать местное население. Альянс использует свои партнёрские программы для укрепления отношений с нужными странами без предоставления им гарантий безопасности. Это расширяет его возможности в вопросах сотрудничества с региональными организациями, такими как ЛАГ или Африканский союз. При этом НАТО делает ставку на индивидуализацию сотрудничества с участниками партнёрских соглашений исходя из степени вовлечённости той или иной страны в её механизмы, включая участие в военных операциях, и с учётом конкретных условий и особенностей партнёра.

Борьба с международным терроризмом, противодействие исламскому экстремизму на Ближнем Востоке, завершение военной кампании в Афганистане, смещение правящего режима в Сирии и сдерживание ядерной программы Ирана составят основу повестки дня внешней политики США во второй президентский срок Б. Обамы. Характер этих задач предполагает активное взаимодействие с широким кругом партнёров, которое далеко не исчерпывается традиционными альянсами с американским участием. Почти все будущие риски и угрозы для США лежат вне Европы, тогда как приоритеты их натовских союзников по-прежнему сосредоточены на европейской безопасности. В условиях растущей диверсификации интересов своих членов западный альянс вынужден будет проявлять больше гибкости, чтобы гармонизировать их разнонаправленные геополитические предпочтения. С приближением 2014 г., когда должен завершиться вывод из Афганистана возглавляемых НАТО многонациональных сил, НАТО будет всё активнее переориентировать сложившееся взаимодействие с партнёрами по коалиции на решение новых задач.

Список литературы

1. Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization (<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>).
2. Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy (http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf).
3. Chicago Summit Declaration. 20.05.2012 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm).
4. *Daalder Ivo H., Stavridis J.* NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention // Foreign Affairs. March-April 2012. Vol. 91. No. 2. P. 2–7.
5. *Edström H., Haaland Matlary J.H., and Petersson M.* Utility for NATO – Utility of NATO? // NATO: The Power of Partnerships / Ed. by H. Edström, J.H. Matlary, and M.Petersson. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011. P. 1–17.
6. *Hillary Rodham Clinton.* Foreign Policy Address at the Council on Foreign Affairs. 15.07.2009 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>).
7. *Moore R.* Partnership Goes Global: The Role of Nonmember, Non-European States in the Evolution of NATO // NATO in Search of a Vision / Ed. by Gülnur Aybet and Rebecca R. Moore. Washington: Georgetown University Press, 2010. P. 219–242.
8. *Orfy M.* NATO and the Middle East: The Geopolitical Context Post-9/11. London: Routledge (Taylor & Francis), 2010. P. XIII, 1–234.
9. Quadrennial Defense Review Report. February 2010. Washington, GPO. P. XVIII, 1–105.
10. *Scowcroft B.* The Atlantic Alliance Transformed (http://www.acus.org/new_atlanticist/atlantic-alliance-transformed).
11. Secretary Clinton's Interview with Ekho Moskvyy Radio. U.S. Department of State. 14.10.2009 (<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/October/20091014154038xjsnommis0.7830709.html>).
12. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Washington: U. S. Department of Defense. January 2012 (http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf).
13. *Teti A.* Europe and NATO's Response to the Arab Uprisings. 7.05.2012 (<http://www.opendemocracy.net/opensecurity/andrea-teti/europe-and-natos-response-to-arab-uprisings>).