



Мария-Ангустиас Каракуэль Райя

Испания перед лицом преобразования НАТО

Введение

Испания – это европейская страна, чье влияние распространяется на Атлантику и Средиземноморье. Это обусловлено не только географическим положением (Европу от Северной Африки отделяют лишь 14 километров), но также историей и культурой страны, которые неразрывно связаны с восемью веками арабского присутствия на Иберийском полуострове и с пятьюстами годами испанского в Новом Свете.

Во второй половине XX века основным вектором, направлявшим внешнюю политику и оборону испанского государства, явилось повторное включение Испании в международное сообщество после окончания гражданской войны в нашей стране, ее желание увязать европейскую безопасность с атлантической солидарностью и непрерывное стремление к стабильности в Средиземноморском регионе с целью обеспечения безопасности на границах государства.

В современную эпоху глобализации, напротив, главная задача системы безопасности государств – и в том числе Испании – заключается не только в сохранении геостратегического положения, но и в улучшении отношений с другими государственными образованиями вновь обозначившихся географических регионов за пределами европейского континента, а также с новыми субъектами негосударственного характера, которые все больше вовлекаются в управление мировым

сообществом. Только таким образом можно противостоять новым конфликтным ситуациям.

И именно отношениями взаимозависимости и надтерриториальности в настоящее время характеризуются отношения между государствами, что проявляется, в основном, в лоне международных институтов, в состав которых они входят, чьи ценности уже пересекли границы всех государств и лежат в основе понятия сообщества, ставшего частью национальных интересов безопасности.

В Испании подобное преобразование привело к необходимости пересмотра принципов внешней политики и обороны в силу того, что оба фактора представляют собой значимую часть внешних отношений государства. Таким образом, приоритетным направлением политики являлось непрерывное стремление войти в состав международных организаций, в первую очередь, в НАТО и Евросоюз, что происходило по мере становления в Испании демократии¹ и одновременной адаптации указанных международных организаций в сфере безопасности и обороны к постоянно изменяющемуся стратегическому контексту.

Что касается Североатлантического альянса, то необходимо отметить, что НАТО, как гарант коллективной безопасности, никогда не придерживалось статического формата при разработке своих планов и стратегий, а также при реагировании на угрозы безопасности государств-членов. Бесспорно, что за пятьдесят лет своего существования Североатлантический альянс доказал свою способность адаптироваться к изменениям, и это обстоятельство в значительной мере отражалось на внешней политике государств-учредителей² и приводило к пересмотру политики государств-кандидатов, как это было в отношении Испании.

¹ С. Westendorp, *La Política Exterior de España: Las prioridades permanentes y los nuevos desafíos* // „Ensayos INCIPE”, № 9, 1996, С. 4.

² Необходимо помнить, что Португалия была одним из государств-учредителей НАТО.

Целью данного очерка является анализ процесса эволюции оборонной политики Испании от прежней традиционной позиции арьергарда международной сцены, характерной для периода холодной войны, до передовых позиций в рамках современной глобальной мировой системы, которые проявляются в активном участии в принятии коллективных решений Североатлантического альянса. В этом смысле необходимо исходить из того, что оборонная политика Испании изменилась за последние десятилетия, а также из того, что реформирование НАТО – это процесс, начатый Североатлантическим альянсом с целью приведения своих структур, процессов и военного потенциала в соответствие с новыми задачами в настоящем и в будущем, что, в свою очередь, ведет к реформированию вооруженных сил государств-членов. Основным смыслом этого еще не завершенного цикла является сохранение значения Североатлантического альянса как своеобразного форума, на котором проводятся консультации и принимаются решения в международном окружении, а также поддержание дееспособности, чтобы в нужное время суметь решить возникшие проблемы безопасности.

Ввиду вышеизложенного мы проведем краткий исторический анализ, чтобы определить тот путь, который наша страна прошла от положения государства, традиционно изолированного от остального континента, до государства, обладающего большим влиянием после полной интеграции в НАТО. Кроме этого, мы изучим роль Испании в процессе реформирования организации³, увязав наши интересы безопасности с интересами Североатлантического альянса в новую международную эру. Наконец, мы проанализируем, как сказывается реформирование Альянса на вооруженных силах Испании, в частности,

³ Понятие «преобразование» рассмотрено в статье: A. Cebrowski, *Transformation and its implications for NATO // NATO's Transformation: Problems and Prospects*, The Atlantic Council of the United States (выступление с 7.10.2003). Автор понимает под «преобразованием» непрерывный и упреждающий процесс разработки и внедрения новых цельных и оперативных понятий, доктрин, мощностей и процедур с целью повышения эффективности и функциональной совместимости сил НАТО и, соответственно, стран-членов.

на разработке доктрины и концепции обороны. В ряде выводов будут прослежены усилия, которые Испания прилагает для углубления и расширения своей оборонной политики с целью упрочения собственной обороноспособности и принятия более эффективного участия в процессе обеспечения мира и стабильности не только на нашем континенте, но и в более отдаленных регионах.

Путь Испании к Североатлантическому альянсу

*От испанской изоляции к вступлению
в Североатлантический альянс*

В течение почти пятидесяти лет Испания играла весьма ограниченную роль в международных отношениях. Это было обусловлено испанской Гражданской войной (1936-1939) и самой природой режима Франко (1939-1975)⁴, который практически исключил страну из международной деятельности, развивавшейся в рамках международных организаций, возникших после окончания второй мировой войны, что было характерно, прежде всего, для Европы⁵.

Тем не менее, именно ситуация в разделенной на политические блоки Европе и существование угрозы нападения СССР на государства Западной Европы явились теми двумя факторами, которые вынудили Соединенные Штаты по-иному взглянуть на стратегическое положение испанской территории и, соответственно, формирование все более насущной потребности наладить какие-либо военные отношения, которые бы способствовали, по меньшей мере, пассивному участию Испании в обеспечении безопасности стран Запада. Как следствие, в сентябре 1953 года между Испанией и Соединенными Штатами было подписано двустороннее соглашение о сотрудничестве в области обороны, по которому американцы

⁴ К. Maxell, *Spain. From Isolation to Influence* // *Spanish Foreign and Defence Policy*, Westview Press, Colorado, С. 3.

⁵ Испания стала членом ООН в 1955 г.

получили право использовать военные базы на территории Испании в обмен на оказание экономической помощи.

Однако, как указывает Анхель Лобо, данное двустороннее соглашение установило между обеими странами асимметричные, несбалансированные и неполноценные отношения в сфере безопасности ввиду того, что Испания предоставляла возможность использовать свое географическое положение для обеспечения западной безопасности и иных целей, предусмотренных американской стратегией мирового развития, не получив взамен никаких перспектив создания единой системы безопасности; последняя могла быть создана лишь в случае подписания Вашингтонского договора, который привел к созданию НАТО в 1949 г.⁶

Вследствие этого, после восстановления демократии в 1975⁷ году, новое правительство Адольфо Суареса, представлявшего Союз демократического центра (СДЦ), приняло решение добиваться вступления Испании в Евросоюз, чтобы обеспечить себе более значимую роль в деятельности организаций по безопасности и обороне, присоединившись к усилиям западноевропейских государств в деле защиты демократических ценностей. Абсолютным приоритетом нового демократического правительства явилось достижение консенсуса⁸ и примирения между основными политическими партиями и подпольными антифранкистскими организациями. Впоследствии начала вырисовываться потребность в изменении схемы двусторонних отношений с США, которая не была благоприятной для Испании.

⁶ Доклад генерала Лобо на I Конгрессе, посвященном истории обороны. – Высший институт им. генерала Гутьерреса Мельядо, Мадрид, 1 марта 2006 г.

⁷ E. Lemus, J.C. Pereira Castañares, *Transición y Política Exterior* // J.C. Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Madrid, 2003, С. 517-538.

⁸ См.: В. Wojna, *La política de seguridad de España y Polonia en la transición democrática: las conclusiones del análisis comparado* // „Cuadernos de Historia Contemporánea”, 2004, № 24, С. 111-113.

Однако заявление о начале процесса «логичного в политическом отношении присоединения к Североатлантическому альянсу, обусловленного, прежде всего, потребностями обороны и обеспечения безопасности», прозвучавшее в инаугурационной речи нового председателя правительства СДЦ Кальво Сотелы за три дня до провалившегося государственного переворота 23 февраля 1981 года, привело к нарушению достигнутого на тот момент консенсуса, который был необходим для завершения перехода от франкизма к демократии, несмотря на то, что ожидаемое событие должно было официально произойти 30 мая 1982 года.

Дело в том, что в Испании начала 80-х годов были весьма сильны антиамериканские настроения. С одной стороны, наша страна не принимала участия во второй мировой войне и, как следствие, воспринимала США не как освободителя Европы от нацизма, а как последовательного союзника режима Франко, с которым в 1953 г. было подписано двустороннее соглашение; кроме того, Соединенные Штаты проводили политику государства-гегемона, особенно в Латинской Америке. С другой стороны, опросы общественного мнения показывали, что испанское общество не ощущало угрозы со стороны Советского Союза. Напротив, испанцев больше беспокоила перспектива начала войны с Марокко, чем возможное вооруженное столкновение между двумя соперничающими сверхдержавами: это объяснялось существованием двух испанских анклавов в Северной Африке (Сеута и Мелилья), а также других островов и мысов. По этим и иным причинам предполагалось, что после прихода к власти Испанской рабочей социалистической партии (ИРСП) Испания выйдет из Североатлантического союза.

От вступления в Альянс к определению новой модели членства

Когда в результате всеобщих выборов, проведенных 28 октября 1982 года, к власти пришли социалисты, новый председатель Правительства Фелипе Гонсалес приступил к пе-

решению роли Испании в НАТО, отказавшись от возможности выхода из организации. На тот момент было принято решение «заморозить» дальнейшую интеграцию Испании в Альянс, и это абсолютно не означало, что наша страна могла полноправно принимать участие в сотрудничестве посредством выработки новой модели интеграции, в соответствии с которой Испания сохраняла бы право принимать самостоятельные решения по вопросам международного характера, получая при этом гарантии обороны со стороны Альянса⁹.

Отправной точкой для изложения новых предложений в сфере безопасности и обороны явились представленные на заседании Генеральных Кортесов в октябре 1984 года «Десять заповедей мира и безопасности», среди программных постулатов которых можно выделить следующие идеи¹⁰:

- Поддержание «статуса» принадлежности Испании к Североатлантическому альянсу, то есть без вхождения в интегрированную военную структуру.

- Сохранение двусторонних отношений с Соединенными Штатами при условии постепенного изменения принципов американского военного присутствия на нашей территории.

- Сохранение безъядерного статуса испанской территории.

Учитывая данные постулаты, правительство Фелипе Гонсалеса приняло окончательное решение о проведении референдума по вопросу о членстве Испании в Североатлантическом альянсе; при этом предстояло преодолеть многие трудности, в частности, несогласие с идеей референдума многих социалистов, расхождение во мнениях представителей парламентских фракций и, прежде всего, неустойчивое общественное мнение относительно целесообразности членства Испании в НАТО. В конце концов, референдум был проведен 12 марта 1986 года, спустя несколько месяцев после принятия Испании в Европейское сообщество 1 января того же года.

⁹ J. Fuentes, *La Seguridad Exterior de España*, Ediciones Ruan, Madrid, 1987, С. 164-175.

¹⁰ Министерство обороны: *Política de Defensa y Seguridad*, Secretaría General Técnica, Madrid, 1993, С. 93-95.

Конкретный вопрос правительства, касавшийся членства Испании в Североатлантическом альянсе, был сформулирован после определения трех условий, имевших непосредственное отношение к вышеупомянутым «Десяти заповедям». Итогом референдума стало преодоление изначальной неопределенной позиции, которую ИРСП заняла в отношении испанской политики в области безопасности и обороны, и переход к активному сотрудничеству с другими членами Альянса, исходя из того, что государственная политика на тот момент все еще определялась на основе биполярности между Востоком и Западом.

Таким образом, от «пассивного» участия в работе организации Испания перешла к упрочению своего статуса полноправного члена НАТО путем выработки «испанской модели членства» на основе строгого следования определенным в результате референдума условиям. На посла Хайме де Охеда была возложена миссия по представлению официального сообщения Правительства Испании лорду Керрингтону, занимавшему в то время пост Генерального секретаря Альянса, в котором было выражено желание нашей страны приобщиться к делу обеспечения общей безопасности в составе НАТО.

Одним из первых вопросов являлся вопрос о возможности использования Испанией французской модели членства в НАТО. Безусловно, существовали как явные отличия, так и аналогии. Что касается отличий, то Испания приняла решение об участии в организациях высшего уровня, от работы в которых отказалась Франция, а именно: в Комитете военного планирования (КВП) и Военном комитете (ВК), а также во всех подчинявшихся им структурах. Что касается аналогий, то планы военного участия в НАТО должны были определяться совместно командованием испанских вооруженных сил и командованием сил Альянса, при этом испанские войска должны неизменно находиться под руководством отечественного командования, при условии, что в рамках проведения совместных операций право оперативного руководства переходило к командованию сил НАТО. Таким образом, Испания отказалась

от полного подчинения командованию НАТО и от участия испанских офицеров в работе штабов Альянса в пользу поддержания постоянной связи с командованием сил НАТО.

Исходя из этого, военное участие Испании в НАТО в мирное время, в периоды кризисов и в военное время было определено в рамках шести Координационных соглашений¹¹, которые были подписаны начальником Штаба обороны (*JEMAD*) вооруженных сил Испании и представителями Верховного командования НАТО, как это и было предложено послом Охедой 18 января 1988 года и изложено в итоговом документе МС-313. В первую очередь, были подписаны соглашения *ALFA* и *ECHO* (согласно кодировке НАТО), касавшиеся, с одной стороны, защиты территории, а с другой – морских и воздушных операций в Западном Средиземноморье. Затем были подписаны соглашения *DELTA* и *BRAVO*, касавшиеся, соответственно, операций морской авиации в Восточной Атлантике и в Западном Средиземноморье. В конечном итоге были подписаны Соглашение *FOXTROT*, касавшееся использования испанской территории как базы тылового обеспечения, и Соглашение *CHARLIE* по вопросу о контроле над Гибралтарским проливом в силу того, что Испания не отказывалась от своих требований при решении вопроса о принадлежности Гибралтара и не соглашалась с тем, что координация военных операций в данном регионе осуществлялась *GIBMED* – командованием ОБМС НАТО в Гибралтарском регионе.

Координационные соглашения, подписанные в 1990-92 гг. в условиях горячих дебатов, явились военными документами, которые символизировали решительный шаг в направлении интернационализации вооруженных сил Испании, с учетом того, что Испания в этот же период стала членом Западно-Европейского союза (ЗЕС)¹², добившись, таким образом,

¹¹ J. Durán-Lóriga, *La entrada de España en la Alianza Atlántica // La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Asociación Atlántica Española, Madrid, 1999, С. 83-92.

¹² 27 марта 1990 года.

статуса полноправного участника европейской оборонной организации.

Вместе с тем, с практической точки зрения, указанная интернационализация выразилась в самом активном участии Испании в первых операциях войск ООН по установлению мира, в ее участии в международной коалиции, сформированной после вторжения Ирака в Кувейт, а также в новых операциях ЗЕС и НАТО, что подтверждало желание и стремление Испании к участию в процессе установления мира и стабильности на мировом уровне¹³.

От «Координационных соглашений» к полной интеграции в военной структуре

Падение Берлинской стены в 1989 году явилось событием, которое определило политическую программу НАТО и обусловило приспособление его политических и военных структур к новому стратегическому окружению. Именно в тот период начался важный процесс преобразования Альянса для обеспечения защиты не только территории государств-членов, но и для «сотрудничества со всеми странами Европы в деле создания мирного континента». Эти слова были изложены в Коммюнике саммита руководителей государств и правительств, проведенного в Лондоне в июле 1990 года¹⁴.

Окончательное преодоление противостояния между блоками и преобразование биполярного мира в многополярный явилось свидетельством все большей глобализации тех

¹³ Министерство обороны: *Operaciones de Paz*, Secretaría General Técnica, Madrid, 2002. Все изложенные факты соотносятся с положениями Преамбулы испанской Конституции, то есть со стремлением «осуществлять сотрудничество с целью укрепления мирных и взаимовыгодных отношений со всеми народами Земли».

¹⁴ *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, London 5-6 июля 1990 г., <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c9007006a.htm>. См. также статью Джонатана Пэриша Поддержание значения, *Revista de la OTAN*, весна 2005 г. По мнению автора, именно в ходе Лондонского саммита зародилась идея преобразования, которое в настоящее время переживает НАТО, а Пражский саммит в ноябре 2002 года придал дополнительный импульс процессу продвижения в верном направлении.

проблем, которые прежде рассматривались как региональные или как исключительно внутренние. В конечном счете, проблемы нового мира, чьи черты оформились после окончания холодной войны, не ограничивались рамками Европы, поэтому ни одно государство или международная организация не могли оставаться безучастными к тому, что происходило за их рубежами.

Во многом именно благодаря способности Альянса приспособиться к указанным изменениям¹⁵, испанская оборонная политика обрела новое направление. Действительно, именно новая роль НАТО в сфере разрешения кризисных ситуаций сделала явной необходимость пересмотра модели испанского участия.

Таким образом, по мере того, как разгорались конфликты на Балканах, НАТО – наряду с такими международными структурами, как ООН, Евросоюз и ОБСЕ, – становилось одним из главных политических субъектов данного региона, внося свой вклад в процесс укрепления мира и безопасности. Так, на Альянс впервые в его истории была возложена функция лидера в рамках миротворческой миссии в Боснии-Герцеговине – *IFOR (Implementation Force – Силы внедрения мирных соглашений)*. Именно тогда стала очевидной необходимость участия государств-членов Альянса в работе многонациональных штабов, которые отвечали непосредственно за разработку оперативных планов выполнения миссии; в итоге испанские войска начали проводить операции, спланированные испанским командованием.

Если ко всему этому мы добавим желание НАТО начать реформирование своей политической и военной структуры на институциональном уровне, станет ясно, что создавшаяся ситуация была использована Испанией для соотнесения своего положения с моделью Альянса на этапе обновления; этому способствовала поддержка со стороны общественного

¹⁵ См. М. Angustias Caracuel Raya, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Madrid, Tecnos, 2004, С. 322-344.

мнения¹⁶, достижение более плодотворного консенсуса между представителями различных парламентских фракций и занятие членом ИРСП Хавьером Соланой поста Генерального секретаря организации в декабре 1995 года.

Помимо этого, стремление нового консервативного правительства, сформированного Народной партией и возглавляемого Хосе-Марией Аснаром, к полной интеграции в НАТО было воплощено в Директиве №1/1996 «О национальной обороне», в которой основная цель деятельности определялась необходимостью «упрочить присутствие Испании в международных организациях безопасности и обороны, в полной мере принимая на себя ответственность и обязательства, сопряженные с членством в таковых»¹⁷.

Никто не скрывал, что одним из факторов, подвигнувшим испанское правительство к окончательной интеграции в новой военной структуре Альянса, отчасти явилось стремление к присоединению новых демократических государств Центральной и Восточной Европы¹⁸, которым не была предоставлена возможность выбора из «меню» модели их участия, как это было с Испанией. В конечном счете, Испания не желала упускать те преимущества, которые предоставляла указанная структура в отношении командования и руководства военными операциями Альянса. И эти преимущества касались не только коллективной обороны, в соответствии с «испанской моделью» членства в Альянсе, но и обеспечения стабильности посредством новых миротворческих миссий.

По мере того, как вырисовывалась возможность размещения объединенного командования в Испании, которое бы несло ответственность за всю территорию, включая Канарские острова, и вывода командования НАТО из Гибралтара (*GIBMED*), присутствие Испании в новой структуре было

¹⁶ *Defence in Spain*, NATO's Sixteen Nations and Partners for Peace, Special Issue 1997.

¹⁷ Директива №1/1996 «О национальной обороне».

¹⁸ Три года спустя Польша, Венгрия и Чехия стали новыми членами Альянса.

обеспечено. Официальное заявление прозвучало незадолго до проведения саммита в Мадриде в июле 1997 года: в соответствующем коммюнике была изложена вышеупомянутая позиция Испании¹⁹. НАТО достигло соглашения о создании новой военной структуры в конце того же года. 1 января 1999 года Испания была окончательно в нее интегрирована.

Для оценки удельного веса, приобретенного Испанией в составе нового командования Альянса, можно использовать два ориентира. С одной стороны, несмотря на то, что НАТО существенно сократило количество Главных штабов (с 65 до 20), в Испании был размещен Объединенный штаб Юго-Восточного субрегиона (*JSRC SW*), который подчинялся региональному командованию с центром в Неаполе. С другой стороны, сотни штабов различного уровня (от 500 до 600) начали занимать штатные позиции в рамках структуры упомянутых Главных штабов, вследствие чего Испания заняла в новой структуре пятое место, уступив Италии и опередив Турцию.

Мы «прибыли на станцию», как заметил Хуан-Антонио Мартинес Эспарса²⁰, но предстояло сделать еще очень многое. Испания стала принимать всестороннее участие в решении всех фундаментальных задач военно-политического союза, включая оперативное планирование в войсках; таким образом, положение нашей страны было урегулировано, так как она стала равной среди равных стран-членов Альянса.

Но когда международные отношения между союзниками и новыми членами Альянса (прежними противниками) находились на самом благоприятном этапе, что отражалось в очередном потеплении российско-американских отношений, процессах перехода к демократии в странах Центральной и Восточной Европы и расширению НАТО (невзирая на

¹⁹ См. параграф 18 «Мадридской декларации о безопасности и сотрудничестве в Евро-Атлантическом регионе», <http://www.nato.int/docu/pr/1997p87.081e.htm>

²⁰ J.A. Martínez Esparza, *El largo camino hacia la estructura militar de la OTAN* // La OTAN en su medio siglo: Una visión española, цитируемое произведение, С. 103.

возникновение новых межэтнических конфликтов и иных кризисных ситуаций в нашем регионе и других уголках планеты), вновь стала очевидной хрупкость нового этапа истории, который нам довелось пережить.

Испания в процессе преобразования НАТО

*Пражская встреча в верхах:
веха в трансатлантических отношениях*

Несмотря на то, что проведение данного саммита было запланировано еще до террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне в сентябре 2001 года, достигнутые соглашения предусматривали принятие «новой программы преобразования» Альянса, на которую на начальном этапе оказали большое влияние последствия применения – впервые в истории Альянса – положений статьи 5 Вашингтонского договора, то есть условия оказания взаимной поддержки в случае вооруженного нападения на одну из стран-членов НАТО.

С самого начала Испания выразила свою полную солидарность и максимальную расположенность к оказанию содействия американскому народу в его борьбе против этой новой угрозы, которая могла иметь стратегические последствия. Сказалось то, что наша страна более 40 лет страдала от жестоких ударов терроризма, поэтому Испания желала приобщить свои усилия к усилиям других стран-членов Альянса в их борьбе против новой угрозы, которая нависла абсолютно над всеми свободными обществами.

Помимо общих элементов Альянса, которые планировалось использовать для борьбы с терроризмом в ответ на события 11 сентября, таких, как Самолетная система дальнего радиолокационного обнаружения и предупреждения (AWACS) и военно-морские силы, постоянно дислоцированные в Средиземном море и Атлантике (STANAVFORMED и STANAVFORLANT соответственно), Испания также предложила Соединенным Штатам свою индивидуальную поддержку. Эти отношения были особенно плодотворными в деле использования

объектов поддержки и предоставления разрешений на применение американских войск, дислоцированных в нашей стране, в соответствии с Двусторонним соглашением о сотрудничестве в сфере безопасности, подписанным между обеими странами в 1953 году²¹.

Следуя установке председателя Правительства рассматривать борьбу с терроризмом как борьбу против финансирования, опорных структур, политических организаций и непосредственных исполнителей терроризма, Испания сделала ставку на дальнейшую интеграцию для того, чтобы противостоять новой угрозе, что отразилось в решении о многоцелевом использовании ресурсов Альянса, то есть «там, где они будут востребованы»²². Данное решение было обнародовано в Декларации «Будущее НАТО: испанско-британское видение», принятой Хосе-Марией Аснаром и Тони Блэром в июне 2002 года. По мнению ряда аналитиков, именно тогда новым правительством был начат крутой поворот в сторону трансатлантического сотрудничества, невзирая на то, что в это полугодие завершался срок председательства Испании в Евросоюзе, одной из целей которого также была заявлена решительная борьба против терроризма²³.

Как бы то ни было, именно в ходе проведенного в ноябре 2002 года Пражского саммита все члены Альянса сошлись во мнении относительно значения терроризма и иных угроз

²¹ Выступление министра обороны Федерико Трильо Фигероа на Международной конференции по вопросам безопасности, Мюнхен, Германия, 2 февраля 2002 г.

²² С. Yarnoz, Aznar y Blair piden una nueva OTAN capaz de intervenir dondequiera que sea necesario // *El País* за 4 июня 2002 г. Об отношениях Аснара, Буша и Блэра см.: J.M. Aznar, *Ocho acos de Gobierno* // „Planeta”, 2004, С. 152-160. Особо следует отметить «Письмо восьми», опубликованное в „Wall Street Journal” за 30 января 2003 года и подписанное председателем испанского правительства, а также премьер-министрами и главами правительств Италии, Португалии, Дании, Венгрии, Польши и Чехии.

²³ На проведенном в июне Севильском заседании Европейского совета была принята Декларация о вкладе в борьбу против терроризма европейской внешней политики и политики безопасности, включая европейскую политику в области безопасности и обороны. См.: *Presidencia Española de la UE: Objetivo cumplido* // „Revista Española de Defensa”, Aco 15, № 172, июнь 2002, С. 7-11.

безопасности, а также распространения оружия массового поражения, приняв решение о необходимости совместных действий в данном направлении. Так, в параграфе 1 Декларации, принятой в чешской столице лидерами государств и правительств, заявлялось, что преобразование НАТО будет заключаться в принятии новых членов, в новых возможностях и новых отношениях стран-членов²⁴. Ввиду этого было необходимо прийти к единому мнению относительно новых концепций – таких, как Военная концепция защиты от терроризма (МС 472), на которой основывалась решимость Альянса работать в тесном сотрудничестве над самым широким спектром вопросов, включая возможность осуществления наступательных операций в борьбе против терроризма как такового и поддерживающих его государств, что коренным образом изменяло оборонный характер НАТО²⁵.

Таким образом, саммит в Праге положил начало новому этапу реформирования НАТО²⁶ и трансатлантических отношений во всех аспектах (доктринальном, институциональном, практическом и т. д.). Невзирая на то, что антитеррористическая защита и борьба против распространения оружия массового поражения стали рассматриваться как новые стратегические задачи, Испания и Североатлантический альянс

²⁴ *Prague Summit Declaration*, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.

²⁵ Были определены следующие сферы деятельности: антитеррористические мероприятия, то есть мероприятия исключительно оборонного характера с целью снижения уровня уязвимости перед возможными атаками; контртеррористические мероприятия наступательного характера, которые включают ответные операции на атаки или угрозы со стороны террористических группировок; устранение последствий террористических атак; военное сотрудничество с другими членами Альянса, союзниками и международными организациями для координации усилий, прилагаемых в борьбе с терроризмом. Принятие данной концепции на Пражском саммите совпало с процессом разработки Новой стратегической программы обороны Испании и стало предметом обширной дискуссии в политических, ученых и военных кругах, в особенности, относительно идеи «упреждающей самозащиты» (*pre-emptive self-defence*), которая лежала в основе второго комплекса мероприятий, как мы увидим далее.

²⁶ С. Molinero Ruiz, *La Revisión Estratégica de la OTAN // Un nuevo concepto para la Defensa*, XI Curso Internacional de Defensa, Jaca, 22-26.09.2003, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, С. 137-147.

признавали, что для достижения оптимальных результатов требовалось соответствующее сочетание иных не менее важных инструментов (политических, экономических, полицейских, социальных и юридических), вследствие чего было принято решение об упрочении отношений со всеми субъектами, выступающими за диалог и сотрудничество в области безопасности²⁷.

Основной целью процесса преобразования, начатого НАТО и поддержанного испанским правительством, явилась трансформация Альянса в главную организацию, отвечающую за проведение трансатлантических консультаций, а также в самую эффективную военную организацию для обеспечения безопасности не только вокруг наших границ, но и далеко за пределами нашего географического региона. Эта новая система взглядов требовала преобразования военного потенциала на коллективном и национальном уровнях.

Таким образом, преобразование Альянса имеет для самой организации как политический, так и военный аспект, но оба они опираются на необходимость адаптации стратегического и оперативного планирования для противостояния новым угрозам мирового масштаба и решения новых задач²⁸, которые выходят за рамки традиционной миссии НАТО. В данном контексте Испания, равно как и все остальные страны, полностью интегрировавшиеся в НАТО, начинает принимать участие во всех программах по реформированию Альянса, с

²⁷ Принятая НАТО концепция борьбы с терроризмом также основывается на том постулате, что ответственность за решение поставленных задач, в первую очередь, возлагается на государства-члены Альянса. См.: R. Clarke, B. McCaffrey, *NATO's Role in Confronting International Terrorism*, The Atlantic Council of the United States, Policy Paper, июнь 2002.

²⁸ В этой связи многие авторы сходятся во мнении о том, что Аль-Каида – это умный противник, который делает иллюзорным понятие «полной защищенности». См.: A. MacKenzie, *Terrorism and the Placebo Response* // „Jane's Defence Weekly”, 8 февраля 2006, С. 25; J. Jordán, *El vínculo transatlántico y la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda. Valoración de las políticas antiterroristas de EEUU y la UE* // P. Vilanova, J. Baqués (coord.), *La crisis del vínculo transatlántico, ¿coyuntural o estructural?*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005.

учетом итоговых решений, которые будут приняты на следующем саммите, который будет проведен в ноябре в Риге.

Политическое преобразование НАТО

Разработка новой концепции, начатая Испанией в рамках очередного процесса преобразования, основана на необходимости упрочить роль Альянса как инициатора стратегического диалога между постоянно увеличивающимся числом государств-членов и союзников.

Для нашей страны НАТО и впредь должно оставаться той организацией, которая олицетворяет собой ясную, четкую и решительную политическую волю всех его членов в деле решения вопросов безопасности. Вместе с тем, Испания со всей определенностью осознает те трудности, с которыми предстоит столкнуться в процессе достижения политического консенсуса, необходимого для сплочения политических линий государств-членов НАТО. Не столько в отношении определения характера новых угроз, которое разделяют все члены НАТО, сколько в принятии должных мер, направленных на противодействие таковым в современном контексте глобализации, включая взаимообмен разведывательными ресурсами.

В данной связи следует напомнить о том, что принятие единого решения в случае изменений на международной арене всегда было сложной задачей для международных организаций²⁹, что было подтверждено во время иракского кризиса, когда главный директивный орган – Совет Североатлантического договора – не смог достичь консенсуса при принятии решения³⁰. Несмотря на то, что разрыва между союзниками не произошло, трещина в структуре организации была настолько широкой, что НАТО ощутило последствия идейного разброда, который, с одной стороны, явился поводом новых разногласий

²⁹ M.A. Caracuel Raya, *La OTAN en su papel de vertebración del vínculo transatlántico* // P. Vilanova, J. Baqués, *Ibidem*, С. 107-135.

³⁰ Следует помнить о новой роли обновленного Комитета военного планирования, в работе которого не принимает участия Франция. В данном случае можно было говорить о «консенсусе минус один».

между единственной мировой сверхдержавой (США) и ее европейскими союзниками³¹, а с другой – причиной расхождения между мнением общественности по обоим берегам Атлантики и мнением политических лидеров, пытавшихся обосновать свои политические решения.

Для того чтобы избежать подобных ситуаций в будущем, Испания способствует укреплению политической роли НАТО в ряде областей. Прежде всего, мы должны постоянно подчеркивать свою приверженность ценностям, на которые полагается Содружество государств-членов и их союзников³² в момент всестороннего рассмотрения политических вопросов и вопросов безопасности. Данные ценности – уважение человеческого достоинства, демократия, правовое государство и защита прав человека – основаны не только на Вашингтонском договоре, но и на Уставе ООН. Таким образом, речь идет о всемирных ценностях, а не о ценностях, разделяемых лишь определенной группой государств, которые связаны юридическими обязательствами, закрепленными в Вашингтонском договоре.

Для Испании, сверх того, существуют еще два принципа, которые должны определять способ функционирования международной системы, такой разлаженной и беспорядочной в настоящее время. С одной стороны, предлагаемая многосторонность должна и впредь оставаться основополагающей линией, служащей ориентиром для традиционных и новых стратегий НАТО, а также механизмом практического сотрудничества между его членами. С другой стороны, постоянный поиск консенсуса должен и впредь направлять основную ось Североатлантического альянса, так как именно это, в конечном итоге, служит основой для совместных мероприятий

³¹ Вопрос об оппозиции Франции и Германии мнению остальных членов НАТО в момент принятия решения о превентивных мерах для защиты Турции в случае иракского нападения рассмотрен в следующей статье: Ignacio Cosidy, *Una Alianza por la libertad*, <http://www.realinstitutoelcano.org analisis/225.asp>.

³² Adornato, Bolton, Casini, Colmes, Lobkowicz, Novk, Madelin, Martino, Trillo, *Europe and the US: The reasons for a new Covenant, Venice Talks, 2001-2002*.

всех союзников при улаживании конфликтов и, вместе с тем, позволяет избежать таких позиций, при которых защищаются сугубо национальные интересы.

Интенсификация политического диалога членов Совета НАТО должна сопровождаться новым «стратегическим видением», которое призвано гармонизировать традиционные и новые способы планирования в НАТО, оформившись в новый «путевой лист» Альянса в XXI столетии. Нужно сказать, что уже сейчас Альянс решает не только «фундаментальные задачи безопасности»³³, оговоренные в Стратегической концепции 1999 года, но и некоторые другие, например, новые задачи по стабилизации и реорганизации в послевоенный период на фоне глобализации деятельности³⁴ или те, которые могут быть поставлены в будущем, при необходимости перехода к «упреждающей самозащите» (*pre-emptive self-defence*) наступательного характера перед лицом действительно неизбежной угрозы.

До этого времени Испания, наряду с другими государствами-членами, работала над определением основных принципов «Общеполитических указаний» – документов, разработка которых была согласована членами Альянса на Стамбульском саммите в июне 2004 года: «указания» выработать соответствующую реалиям политическую стратегию, а также приоритеты Альянса, столь необходимые для продолжения текущего процесса реформирования. По этому поводу доктор Стефани Бэбст, руководитель Отдела публичной дипломатии НАТО, на недавно проведенном в Мадриде семинаре заметила, что «Общеполитические указания» являются «стратегичес-

³³ Этими задачами являются безопасность, проведение консультаций, сдерживание и оборона. А в Евро-Атлантическом регионе – улаживание кризиса и единение.

³⁴ Помимо Военной концепции защиты от терроризма, не имеющей географических границ, НАТО разработало иные стратегии, такие, как «План объединенных действий в борьбе с терроризмом» (*PAP-T*) – ноябрь 2002 года; «Военная поддержка НАТО в деле обеспечения пограничной безопасности» от 14 мая 2003 года; «Военная концепция НАТО в целях борьбы с организованной преступностью», еще не утвержденная Советом НАТО.

кой миниконцепцией»³⁵, а это означает, что они соотносятся со Стратегической концепцией 1999 года.

Вместе с тем, если НАТО желает и впредь оставаться значимым субъектом мировой политики, следует упомянуть о том, что было бы целесообразно сделать шаг вперед и пересмотреть действующий в настоящее время стратегический документ³⁶ для обновления целей, ролей и задач постоянно расширяющегося НАТО³⁷. Невзирая на то, что разработка новой Стратегической концепции может вызвать очередные разногласия между союзниками, мы не должны забывать о том, что речь идет о документе, венчающем процесс достижения консенсуса не только в вопросе о региональных интересах членов Альянса, но и в вопросе об общих для всех угрозах, а также о возможности использования силы на глобальной арене, что требует определения новых военных операций³⁸.

В поисках политического консенсуса, который должен быть достигнут на уровне глав государств и правительств, следует поставить вопрос о целесообразности проведения различий между вариантами в процессе принятия решений³⁹, в зависи-

³⁵ Первый семинар по проблемам НАТО, проведенный Испанской атлантической ассоциацией в Высшем учебном центре системы национальной обороны (CESEDEN), Мадрид, 25 января 2006 года.

³⁶ M.A. Flournoy, J. Smith, *European Defence Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, CSIS, Washington D.C., октябрь 2005, С. 10.

³⁷ В Отчете Европейского совета за 1999 год терроризм (параграф 24) рассматривается как опасность, которой следует противостоять посредством проведения межсоюзнических консультаций, как предусмотрено в статье 4 Вашингтонского договора. В то же время, в Вашингтонском коммюнике «Альянс в XXI веке», опубликованном в апреле 1999 года, о терроризме говорится как об опасности «для мира, безопасности и стабильности, ставящей под угрозу территориальную целостность государств», вследствие чего Альянс выражает свою «решительную готовность бороться с ним». См. также: J. Jiménez Ugarte, *España y la Revisión Estratégica de la Defensa // I Seminario Internacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, С. 150.

³⁸ L. Ponsard, D. Yost, *¿Ha llegado el momento de actualizar el Concepto Estratégico de la OTAN? // Revista de la OTAN*, осень 2005, <http://www.nato.int>

³⁹ В Докладе испанского Фонда социальных исследований и анализа (FAES), связанного с Народной партией, рекомендуется занять позицию конструктивного воздержания при участии в работе органов Альянса. См.: *La OTAN, una Alianza por la Libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, <http://www.fundacionfaes.es.0>,

мости от юридических обязательств государств-членов (коллективная оборона, предусмотренная Вашингтонским договором), и принятия союзниками новых обязательств, изложенных в документах политического характера – таких, как «Стратегическая концепция» (включая возможность выступления НАТО на мировой арене в форме узких коалиций).

Иными словами, НАТО должно конкретизировать, какие коллективные задачи оно хочет решать, а также как можно точнее определить интересы Альянса, уровень устремлений и действия, которые должны предприниматься в случае угрозы агрессии. Именно эти факторы определяют наращивание военного потенциала, необходимого для противостояния угрозам безопасности, которые уже не может устранить ни одна отдельно взятая страна, но это не значит, что все члены НАТО могут или должны принимать политическое, военное или оперативное участие во всех новых миссиях Альянса.

В данном контексте реформирования НАТО, которое непосредственно связано с идеей упрощения процесса принятия решений, назревает потребность пересмотра структуры комитетов, составляющих основу Совета Североатлантического договора⁴⁰. Несмотря на то, что в последние годы НАТО добилось существенного сокращения и рационализации своей военной структуры, что привело к формированию новой структуры командования (менее региональной, но более функциональной) – в настоящее время его представляют Командование операциями (АСО) и Управление процессом преобразования (АСТ)⁴¹, основной акцент делается на необходимости проведения более глубокой реформы, которая должна затронуть, прежде всего, работу Генерального штаба и Международного секретариата. Для Испании очень важно обеспечить независимость обоих органов, что объясняется потребностью сох-

⁴⁰ В НАТО насчитывается 39 комитетов и 44 агентства. Помимо этого, на Международный секретариат работает около 1200 гражданских лиц, в Генеральном штабе – около 500 человек, из которых 100 – гражданские лица.

⁴¹ См.: *Una nueva aproximación hacia la transformación* // „Revista de Aeronáutica y Astronáutica”, июнь 2005, С. 466-467.

ранения военного консультирования Генеральным штабом Военного комитета – органа, в котором заседают уполномоченные руководством Генерального штаба обороны национальные представители, защищающие интересы своих государств. В конечном счете истинной добавленной стоимостью НАТО, в сравнении с другими международными организациями, является его военный потенциал⁴².

Сокращенная и упрощенная структура комитетов одновременно должна предполагать более активное участие и повышение эффективности консультаций, проводимых государствами-членами с их союзниками в области безопасности, в частности, с Россией и Украиной, как это делает НАТО в настоящее время. Что касается данного вопроса, то Испания высказывалась и продолжает высказываться за интенсификацию диалога, углубление сотрудничества, дальнейшее объединение и, в результате, расширение НАТО за счет принятия новых членов, в соответствии со статьей 10 Вашингтонского договора, как это в свое время произошло с самой Испанией. Именно поэтому Испания одобряет проводимую НАТО политику открытых дверей при условии соблюдения и внедрения кандидатами принципов Договора, а также при наличии у них возможностей содействовать достижению мира и стабильности на международном уровне. В качестве примера приведем оказание Испанией поддержки в разработке Годичных программ тем странам, которые попросили об этом в рамках двусторонних договоренностей, – Болгарии, Румынии и Словении⁴³.

В ближайшем будущем НАТО предстоит решить две задачи. С одной стороны, Альянс должен, прежде чем приступить к дальнейшему расширению, внести свой вклад в разрешение ряда территориальных конфликтов, до сих пор существующих на восточных границах Евросоюза⁴⁴; с другой стороны,

⁴² С институциональной точки зрения, Испания выступает за более активное участие председателя Военного комитета в процессе принятия решений Советом НАТО.

⁴³ Министерство обороны: *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Secretaría General Técnica, Madrid, 2000, С. 47-48.

⁴⁴ Данной проблеме посвящена статья Рэду Тьюдора *Frozen conflicts: NATO's new Eastern Challenge* // „Jane's Defence Weekly”, 15 марта 2006, С. 23.

необходимо проанализировать возможность постепенного включения в структуры НАТО так называемых «контактирующих стран», то есть тех, которые разделяют ценности Североатлантического союза – Японии, Австралии, Новой Зеландии и Южной Кореи, придав им новый статус в органах Альянса. Таким образом, не используя все преимущества Североатлантического договора, указанные страны смогут принимать участие в дебатах и осуществлении рабочих программ, разрабатываемых Советом евроатлантического партнерства (ЕАПС)⁴⁵, а также способствовать обеспечению безопасности посредством участия их вооруженных сил в многонациональных миссиях союзнических войск⁴⁶.

Упрочение отношений с союзниками должно равным образом экстраполироваться на государства южного побережья, принимающие участие в «Средиземноморском диалоге», в котором так заинтересована Испания⁴⁷, независимо от успешности реализации Стамбульской инициативы сотрудничества. Наша страна постоянно выступала за корректировку асимметричности бюджетных ассигнований, направляемых НАТО на реализацию программ «Партнерство ради мира» и «Средиземноморский диалог»⁴⁸. Несомненно, теракты 11 сентября способствовали осознанию значимости данной организации для

⁴⁵ Продолжается дискуссия по вопросу о возможности того, что Совет евроатлантического партнерства, в зависимости от обсуждаемой темы, будет собираться в региональном или функциональном формате, что могло бы способствовать большему сближению стран, принимающих участие в Средиземноморском диалоге НАТО с указанной организацией, хотя Испания выступает за сохранение особого характера данной инициативы.

⁴⁶ Фонд социальных исследований и анализа предлагает пойти дальше и «направить расширение в новое русло и предложить членство в НАТО Израилю, Японии и Австралии». *La OTAN: una Alianza por la libertad*, цитируемое произведение, С. 8. Подобная точка зрения на данный момент не была принята Народной партией.

⁴⁷ В Средиземноморском диалоге НАТО принимают участие Алжир, Тунис, Египет, Иордания, Израиль и Мавритания.

⁴⁸ В 2003 году бюджет «Средиземноморского диалога» составлял 401 тыс. евро, а бюджет «Партнерства ради мира» – 7 073 080 евро. См.: М.А. Caracuel Raya, *Los Diálogos Mediterráneos en la Arquitectura de Seguridad Europea // El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico*, Cuaderno de Estrategia, 125, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2004, С. 126.

единого противостояния террористической угрозе и началу более перспективной, глубокой и с практической точки зрения целесообразной работы с перечисленными союзниками⁴⁹, подтверждением чему стала первая встреча министров иностранных дел 8 декабря 2004 года, приуроченная к 10-й годовщине «Диалога», ряд заседаний Военного комитета и встреча министров обороны, прошедшая недавно в Таормине. В этом смысле Испанию можно назвать одним из тех государств-членов НАТО, которые наиболее активно выступают за участие средиземноморских союзников в миротворческих операциях НАТО и даже в операции *Active Endeavour* («Активные усилия»), в соответствии с положениями статьи 5 Вашингтонского договора.

И, наконец, политическая программа преобразования НАТО, по мнению Испании, должна включать упрочение отношений между НАТО и такими международными организациями, как ООН, ЕС и ОБСЕ. Действительно, в последние годы мы наблюдаем значительное усиление взаимодействия между ними, обусловленное тем, что все они несут определенную ответственность за обеспечение безопасности и обороны. Это также выражается в институциональном и оперативном преобразовании данных политических субъектов в соответствии с новыми требованиями безопасности. В целом Испания всегда выступала за взаимодополняемость этих организаций при использовании сопоставимых преимуществ⁵⁰ каждой из них в процессе решения проблем международного масштаба, свидетельством чему служит текущее сотрудничество между ЕС и НАТО в Боснии и Герцеговине⁵¹, а также

⁴⁹ NATO's celebrates 10th Anniversary of Mediterranean Dialogue, <http://www.nato.int>

⁵⁰ Например, нельзя забывать об огромном потенциале ЕС, выраженном в участвующих в разрешении кризисов гражданских элементах, которые способствуют укреплению гражданского и военного компонентов ЕС не только в сфере европейской политики безопасности и обороны, но и в рамках стратегического единения ЕС и НАТО с декабря 2002 года. См.: *La Política Europea de Seguridad y Defensa* // „Revista de Aeronáutica y Astronáutica”, октябрь 2005, С. 803-828.

⁵¹ Речь идет об операции *ALTHEA*, в рамках которой Европа сотрудничает с 21 африканской страной.

сотрудничество обоих институтов с Африканским союзом при активном участии Испании.

Этот все более структурированный диалог международных организаций сопряжен с достижением еще одной цели реформирования Альянса: обеспечение наличия более мобильных, устойчивых и способных к взаимодействию сил, которые должны использоваться для надлежащего выполнения всех миссий Альянса, поддерживая постоянную связь с другими гражданскими и военными международными субъектами, действующими в регионе.

Военное преобразование Альянса

Опыт, приобретенный Испанией в ходе выполнения новых международных миссий Альянса, во многом был обусловлен значительными усилиями, которые прилагались для поддержания удельного веса нашей страны в составе организации. С национальной точки зрения, уровень испанского участия сохранялся как благодаря структуре командования, так и благодаря структуре вооруженных сил. Так, очевидно стремление большего вовлечения в проведение операций Объединенного командования наземных сил в Ретамарес (провинция Мадрид). Кроме того, мы располагаем современной базой оперативного обучения (Центр обеспечения полетов) разворачиваемых центров управления совместными действиями авиации (CAOC = *Combined Air Operation Center*) со штабом в Торрехон-де-Ардосе (провинция Мадрид), а также Центром повышения мастерства разминирования в Ретамарес (провинция Мадрид). Что касается структуры вооруженных сил, следует отметить вклад Испании в виде Штаба наземных сил высокой готовности (NRDC-SP) и Штаба морских сил на судне «Кастилия», помимо других многонациональных сил, в которых участвует Испания, в частности, *Eurocorps*, *Eurofor*, *Euro-marfor* и Испанско-итальянское морское десантное соединение (SIAF).

Но простого преобразования политических и военных структур НАТО недостаточно, если предполагается также

проведение существенного реформирования военного потенциала, как это было определено в Пражской договоренности о потенциале (РСС)⁵². Такая модель направлена, в первую очередь, на преодоление чрезвычайных сложностей оперативного характера, возникающих с момента принятия решения до момента определения национальных контингентов, участвующих в операции. Данная ситуация была охарактеризована генералом Джеймсом Джонсом как «театр абсурда»⁵³. Проблема состоит также в том, что в процессе выполнения миссий НАТО все государства по-прежнему вводят определенные исключения (*saveats*), как заявляемые, так и не заявляемые.

Что касается конкретно Испании, то в силу того, что армия суверенного государства передается в ведение всех стран-членов Альянса, которые должны принимать решение относительно использования вооруженных сил⁵⁴, вовлечение национальных сил в операции Альянса должно соотноситься с национальным законодательством⁵⁵, при условии применения такового в соответствии с ограничениями, вводимыми для каждой операции и определяемыми оперативными планами. Безусловно, было бы целесообразно представить все упомянутые исключения членов Альянса до начала операции, и чем меньше таких исключений, тем лучше, но не стоит сомневаться в том, что широкий спектр выполняемых НАТО миссий

⁵² Испания подписала 35 задач из более 430 окончательных политических договоренностей о модернизации потенциала, при этом данные программы реализуются как на национальном уровне, так и в рамках крупных многонациональных проектов, таких, как Система наземной разведки НАТО (AGS), система стратегического морского транспорта и система стратегического воздушного транспорта (в качестве наблюдателя), а также система дозаправки в воздухе (ведущие позиции, но в настоящее время приостановлена), <http://www.mde.es>.

⁵³ J. Jones, *NATO transformation and challenges* // „RUSI Journal”, Т. 150, № 2, апрель 2005, С. 18.

⁵⁴ Параграф 20.1. *Istanbul Summit Communiqué*, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-09e.htm>.

⁵⁵ Имеется в виду, в частности, согласие парламента на проведение операции за рубежом, в соответствии с новым Основным законом «О национальной обороне» от 17 ноября 2005 года. Эта тема более подробно рассматривается в IV части статьи.

должен соотноситься с двумя базовыми критериями, которые всегда учитываются при выполнении операций: «нулевые потери» и «минимальный побочный ущерб»⁵⁶ – оба критерия, в основном, обусловлены общественным мнением граждан.

Как бы то ни было, более частое применение оружия в рамках операций Альянса⁵⁷ требует продолжения работы над увеличением потенциала развертывания вооруженных сил. На Стамбульском саммите, проведенном 28 июня 2004 года, были согласованы нормы оперативной пригодности вооруженных сил (*usability*)⁵⁸. Со своей стороны, Испания заявила НАТО, что 41% (т. е. больше установленной нормы) ее наземных войск являются развертываемыми, а 7,5% готовы к участию в проводимых операциях (несколько ниже установленной нормы).

Безусловно, именно Силы реагирования НАТО (*NRF*) становятся объектом проведения экспериментов по внедрению оговоренных новых концепций и подлинным катализатором наращивания потенциала, необходимого для успешного выполнения новых миссий. Это было подтверждено в Пакистане, где Испания была первой страной, руководившей первым применением Сил реагирования НАТО в ходе своего 5-го мандата председательствования. Во время проведения данной операции были получены важные уроки, которые должны быть

⁵⁶ См.: S. Cuenca Ordicaña, *Las Fuerzas Armadas, elemento relevante de la acción exterior del Estado. Misiones Internacionales // Panorama Estratégico 2005-2006*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, март 2006, С. 64-65. Военными условиями участия вооруженных сил в военных операциях за рубежом являются: пределы полномочий (*TOR*), соглашение о статусе ВС (*SOFA*) или миссии ВС (*SOMA*), правила применения оружия (*ROE*) и технические соглашения (*AT*), а также типовой порядок действий (*SOP*).

⁵⁷ *NATO Plans Summits to map out its future shape as deployed operations increase // „Jane’s International Defence Review”, январь 2006, С. 12-13.*

⁵⁸ Параграф 21.2. цитируемого произведения. Они состоят в том, что по меньшей мере 40% наземных сил должны быть действительно способны к развертыванию, а 8% должны развертываться в ходе операций или быть готовыми к этому. Испания приняла решение сохранять весь спектр своих возможностей для того, чтобы иметь в своем распоряжении экспедиционные войска, надежные и оснащенные современным вооружением, соответствующим потребностям будущих военных операций. В данном случае специализация в расчет не принимается.

проанализированы всеми членами Альянса до начала новых операций во избежание ошибок планирования, допущенных в упомянутой миссии.

К примеру, было установлено, что проводить подготовку миссии совместно с принимающей страной нужно задолго до прибытия вооруженных сил. Так, необходимо уделять особое внимание соблюдению условий Соглашений о статусе вооруженных сил (SOFA). Помимо этого, к началу каждой миссии отношения между развернутыми силами, равно как и структура командования, должны быть абсолютно четкими, при этом необходимо указывать, как и когда должна произойти передача полномочий (ТоА) национального командования командованию театра военных действий. В долгосрочной перспективе вырисовывается необходимость создания Постоянного штаба тылового обеспечения, способного активизировать Многонациональный центр тылового обеспечения. И, наконец, необходимо пересмотреть схему финансирования операций НАТО. Формула *cost lie where they fall* («расходы лежат там, где их роняют») возлагает основное бремя на государства, которые направляют свои вооруженные силы, как это было в случае с Испанией⁵⁹, поэтому должен существовать общий фонд проведения операций, из которого этим странам компенсировались бы текущие расходы на проведение каждой операции⁶⁰. В то же время, нельзя лишать другие страны стимула к участию в новых миссиях. И по мере того, как возрастают количество, масштабы и сложность совместных операций, возрастает потребность в требуемых человеческих ресурсах и материалах, поэтому при пересмотре квот и взносов государств-членов НАТО необходимо предусмотреть ряд статей общего финансирования стратегических операций.

Следует добавить, что в НАТО началась интересная дискуссия по вопросу о политике, которая должна применяться в отношении Сил реагирования. Ряд стран утверждает, что

⁵⁹ Испания затратила на проведение операции 18,5 миллионов евро.

⁶⁰ Т. Fitzgerald, S. Moccia, *Lessons from Pakistan* // „Defence News“, 5 декабря, 2005, С. 23.

гуманитарные операции могут снизить потенциал Сил реагирования как инструмента боевых действий, но Испания полагает, что эта группировка может и должна применяться в операциях по оказанию гуманитарной помощи, как это оговорено в учредительном документе МС 477⁶¹. В целом, роль, которую должны играть Силы быстрого реагирования, заключается в их постоянной готовности к развертыванию в течение, как максимум, пяти дней в той зоне, которую определит Совет Североатлантического союза. В соответствии с этим уже принятым обязательством, Испания также будет участвовать в операциях Еврокорпуса во втором полугодии 2006 года, возглавив Объединенное командование наземных войск 7-го мандата Сил реагирования НАТО⁶². Этот факт, наряду с другими примерами участия всех родов войск и специальными операциями, делает Испанию одной из ключевых фигур Сил быстрого реагирования НАТО.

Необходимо подчеркнуть, что Международные силы по оказанию помощи в обеспечении безопасности (*ISAF, International Security Assistance Force*) являются для Испании самой важной и перспективной операцией из тех, что проводит НАТО. Наша страна была вынуждена пересмотреть свою позицию по вопросу об изначально принятых обязательствах по руководству Генеральным штабом в 2007 году после Великобритании, в соответствии с установленной полугодовой системой ротации. Данное изменение обусловлено двумя факторами: расширением НАТО на юг, запланированным на следующее лето, и отсутствием возможностей для сохранения текущего разделения между *ISAF*, отвечающими за восстановление и обеспечение безопасности, и «Несгибаемой свобо-

⁶¹ Министр обороны Хосе Боно на Конгрессе депутатов отметил, что «миссии оказания помощи в случае катастроф и катаклизмов должны быть одними из обязанностей Сил быстрого реагирования НАТО». Выступление господина министра на заседании Комиссии по обороне Конгресса депутатов 14 марта 2006 года.

⁶² В состав Еврокорпуса войдут 1500 испанских военных под командованием генерала Пуэнтеса. См.: *El Eurocuerpo se prepara para liderar la NRF 7 // „Tierra”, 13 марта 2006, С. 10.*

дой» (*Enduring Freedom*), возглавляемой Соединенными Штатами с целью проведения боевых операций против терроризма. В этой связи начальник Штаба обороны (JEMAD) Феликс Санс Рольдан заметил в ходе конференции НАТО, проведенной в городе Таормина (Сицилия), что «слияние обеих операций необратимо»⁶³. По этой причине Испания, которая после прихода к власти Испанской рабочей социалистической партии в марте 2004 года отозвала свои войска, принимавшие участие в операции «Несгибаемая свобода», примет участие в работе «составного» Генерального штаба новой модели, который будет управлять двумя операциями – ISAF и «Несгибаемой свободой», но ни в коем случае не будет участвовать в мероприятиях, связанных с последней из них⁶⁴.

Другая насущная проблема НАТО связана с будущим сил, дислоцированных в Косово (KFOR) и состоящих из военных, представляющих 24 государства. Как бы то ни было, до принятия окончательного решения о статусе провинции присутствие НАТО должно сохраняться для обеспечения стабильности в регионе и приложения всех усилий во избежание межэтнических конфликтов. Испания продолжит свое содействие достижению этой цели вплоть до прояснения будущего этой провинции, невзирая на то, что наша страна со скептицизмом относится к возможной независимости косоваров.

Также Испания взяла на себя обязательства, связанные с будущим Ирака, несмотря на отвод испанских войск с данной территории вследствие принятия соответствующего решения новым испанским правительством. Наша страна принимает участие в трех из четырех программ, определенных Советом Североатлантического союза для обеспечения новой миссии обучения НАТО в Ираке (NTM-I); другими словами, отказавшись от какого-либо участия в подготовке иракских

⁶³ L. Caro, *España seguirá en Afganistán aunque las tropas de la OTAN se una a la operación Libertad duradera* // „ABC”, 9 февраля 2006, С. 18

⁶⁴ M. González, *España estará en el cuartel general de la OTAN en Afganistán, pero no lo dirigirá* // „El País”, 9 февраля 2006, С. 25. Если Испания будет и далее придерживаться этой политической линии, то ей будет очень трудно войти в «командное ядро» в рамках работы Генерального штаба.

сил безопасности на территории Ирака, Испания принимает участие в следующих программах: подготовка сил безопасности за пределами Ирака на территории стран-членов НАТО или третьих стран, оказание помощи через доверительные фонды, оплачивающие расходы по организации курсов за пределами Ирака, а также передача оборудования и материалов⁶⁵.

Несмотря на все упомянутые инициативы, внедряемые в процессе преобразования НАТО, а также новые обязательства, принятые Испанией, наша страна не удовлетворена тем уровнем, которого она смогла достичь на данный момент, и старается устранить выявленные недочеты (которые, в определенной степени, сродни недочетам наших соседей), дабы лучше обеспечить войска и увеличить наземный, воздушный и морской потенциал собственных вооруженных сил, что должно привести к завершению процесса преобразования на национальном уровне.

Последствия преобразования НАТО для Испании

Новые основы доктрины испанской безопасности и обороны

Преобразование НАТО оказывает значительное влияние на понимание концепции обороны Испании, как в отношении доктрины и законодательства, так и в отношении схем использования вооруженных сил. Оборона представляется своеобразным живым организмом, зависящим от развития стратегической панорамы и, безусловно, от собственных проблем внутренней динамики испанской партийной системы. Тем не менее, следует отметить, что участие вооруженных сил в новых международных миссиях осуществляется без перераспределения полномочий, то есть посредством подчинения правитель-

⁶⁵ Конференция Генерального секретариата оборонной политики (*SEGENPOL*) в Институте предпринимательства, Мадрид, 13 марта 2006 года. Было организовано четыре курса разминирования. Кроме того, испанские офицеры принимали участие в курсе подготовки, организованной Германией в Объединенных Арабских Эмиратах, а также Испания выделила 400 тыс. евро на обучение иракских специалистов.

ству, которое отдает распоряжения в соответствии с положениями Конституции Испании.

Действительно, развернувшийся в Испании процесс реформирования направлен на адаптацию вооруженных сил к тем обстоятельствам и потребностям, которые определяются, с одной стороны, текущей стратегической ситуацией, с учетом их роли как инструмента внешней государственной политики, а с другой – растущей потребностью в сотрудничестве и координации усилий с гражданскими властями страны. Речь идет об определении места обороны в рамках более широкой концепции безопасности ввиду того, что безопасность является не вещью в себе, а тем элементом, который, в конечном итоге, обеспечивает благосостояние наших народов. Как следствие, наша национальная система безопасности не только обеспечивает защиту государства, то есть гарантирует оборону собственно Испании и выполняет обязательства, принятые в рамках участия в деятельности таких международных организаций, как НАТО, но и отвечает за безопасность и благосостояние наших сограждан⁶⁶.

Что касается доктрины, то был принят ряд сугубо важных документов (в различных категориях законодательства), которые определяют путь преобразования вооруженных сил Испании. В первую очередь, следует упомянуть о Новой стратегической программе обороны (*RED*), разработанной в ходе работы парламента VII созыва и представленной на рассмотрение в феврале 2003 года консервативным правительством Хосе-Марии Аснара. Цель данного документа – «проведение взвешенной оценки того, какие вооруженные силы мы хотим и должны получить к 2015 году, чтобы постепенно создавать их в рамках процесса последовательного преобразования»⁶⁷. В нем были выделены необходимые нормы, относящиеся к

⁶⁶ По вопросу о концепции «национальной безопасности» и «безопасности человека» см.: Ph. Furi, A. Jonson (ed.), *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, Mecanismos y Prácticas*, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Unión Interparlamentaria, 2003, С. 15-17.

⁶⁷ *Planteamiento General y Criterios Básicos* // „Revisión Estratégica de la Defensa”, Ministerio de Defensa, Madrid, январь 2003, С. 40.

человеческому, материальному, технологическому факторам, а также к рационализации структур, поскольку все перечисленные компоненты являются жизненно важными в деле определения численности родов войск и обеспечения военного потенциала, необходимого для выполнения новых задач.

По примеру разработки однотипных документов в других странах-членах НАТО, в Новой стратегической программе обороны были учтены мнения гражданских и военных субъектов, а также испанских парламентариев⁶⁸, что позволило достичь институционального, парламентского и социального консенсуса и привело к принятию Общего подхода и согласованных со всеми Базовых критериев обороны, которые используются и поныне⁶⁹.

В последнее время два оговоренных в Новой программе аспекта получили более важное значение: соблюдение международного законодательства и необходимый парламентский контроль над использованием вооруженных сил за рубежом⁷⁰. Несмотря на то, что Новая стратегическая программа обороны была официально представлена до начала войны в Ираке, стратегическая ориентация правительства Хосе-Марио Аснара на присоединение к коалиции «великой свободлюбивой

⁶⁸ *Conclusiones de la Revisión Estratégica de la Defensa // „Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados”, VII Legislatura, Defensa, № 664, 18 декабря 2002.*

⁶⁹ Новая программа предусматривает 14 базовых критериев. Она исходит из того, что вооруженные силы являются уникальным институтом (1), отвечающим за решение задач, связанных с деятельностью Министерства обороны (2); подготовку подразделений, используемых для выполнения боевых задач (3), в частности, совместных и комбинированных (4); полномочия Начальника Штаба обороны (JEMAD) как оперативного командующего вооруженных сил (5); создание Объединенных сил быстрого реагирования (6); полномочия начальников штабов каждого из родов войск и ВМС как структурные механизмы управления (7); новая функциональная, а не территориальная структура родов войск (8); главенство гражданских и военных людских ресурсов как гарантия эффективного выполнения обязанностей вооруженных сил (9); стимулирование военно-стратегической интеграции системы обороны (10), а также функциональной совместимости с войсками государств-членов Альянса и европейских союзников (11); потенциал сухопутных войск (12), военно-морских сил (13) и военно-воздушных сил (14).

⁷⁰ См. С. 48, 78 и 88 Новой стратегической программы обороны.

демократии мира»⁷¹ впервые в истории испанской демократии привела к расколу между главными партиями (Народная партия и Испанская рабочая социалистическая партия) вследствие различий в толковании вопроса о законности⁷² военного вторжения в Ирак. По словам Рафаэля Эстрельи, официального представителя ИРСП в Парламентской комиссии по внешнеполитическим отношениям, это послужило началом того, что можно характеризовать как «*мощное маятниковое движение*» в испанской внешней политике, иными словами, новый процесс действия – противодействия и согласования под влиянием импульсов данного движения⁷³. Несомненно, обе главных политических партии «по-разному понимали безопасность»⁷⁴, в первую очередь, это касалось превентивных мер как новой стратегии вооруженных сил.

Тем не менее, те же самые принципы, которые изложены в Новой стратегической программе обороны (законность и парламентский контроль), повторяются в новой Директиве №1/2004 «О национальной обороне» (DDN), подписанной но-

⁷¹ J.M. Aznar, *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España* // „Planeta“, Madrid, 2004, С. 149. Хосе-Мария Аснар, который в то время занимал пост председателя правительства, пишет: «Мы не пожертвовали проевропейской политикой в пользу проамериканской или проатлантической. Не существует Европы европейской и еще одной Европы атлантической».

⁷² В этой связи упомянем об аргументах в поддержку этих тезисов, приведенных Федерико Трильо Фигероа в *Memoria de Entreguerras 2000-2004* („Planeta“, 2005, С. 195-214), а также работу Рафаэля Бардахи: *Irak: Reflexiones sobre una guerra*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (RIE), Madrid, febrero de 2003. Против этих аргументов выступают многие ученые, в частности, Антонио Ремиро Бротонс. См. его работу: *Poder, Derecho Internacional y orden internacional* // *Perspectivas Exteriores* 2004, Política Exterior, FRIDE, RIE, Madrid, 2004, С. 31-40.

⁷³ Доклад Рафаэля Эстрельи в центре «Европейский диалог»: *Внешняя политика Испании*, Мадрид, 15 марта 2006 года.

⁷⁴ Хосе-Мария Аснар отметил: «Борьба против терроризма, прибегающего к массовому уничтожению людей, требует по-иному взглянуть на безопасность. Ввиду все менее заметной разницы между внешним и внутренним, меньшей значимости географических границ и... эффективность в этой борьбе предполагает осуществление действий упреждающего характера, пусть и в исключительных случаях». Выступление господина председателя правительства Хосе-Марии Аснара Лопеса в Высшем учебном центре системы национальной обороны (Мадрид, 20 октября 2003 года, Министерство обороны, Мадрид, октябрь 2003 года).

вым председателем Правительства социалистом Хосе-Луисом Родригесом Сапатеро в декабре того же года. Несмотря на то, что речь не идет о директиве, посвященной вопросу безопасности⁷⁵, в ней указывается, что в случае участия испанских вооруженных сил в операциях за рубежом таковые должны проводиться на принципах эффективной многосторонности. Иными словами, решение о направлении испанских войск должно приниматься на основании предварительного решения ООН или иной организации, которая действует в сфере обороны и безопасности и в которую входит Испания, в том числе НАТО. Далее в Директиве рассматриваются некоторые вопросы, связанные с организацией обороны, реформированием вооруженных сил и сотрудничеством с другими государственными структурами.

Также Директива указывала на необходимость разработки Основного закона «О национальной обороне» – документа наивысшей законодательной категории, который и был в итоге принят в ноябре 2005 года. В нем введен ряд новшеств – таких, как проведение различий между внутренней и оперативной структурой вооруженных сил. Кроме того, в Директиве была оговорена необходимость проведения реструктуризации Штаба обороны (*EMAD*)⁷⁶, рационализации структуры Объединенного штаба, объединения служб воинской разведки в Разведывательный центр вооруженных сил (*CIFAS*), а также формирования Оперативного командования вооруженных сил и Организации по вопросам реформирования в составе самого Штаба обороны. И, наконец, в Директиве упоминается создание Объединенных сил быстрого реагирования. С точки зрения доктрины и выработки концепций, создание подобной

⁷⁵ F. Torrente, *Política de Defensa: una nueva etapa* // „El País” от 30 декабря 2004 г., С. 26; F. Arteaga, *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI, № 29, 21/2/2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/692.asp>.

⁷⁶ Приказ Министерства обороны Def/1076/2005 от 19 апреля 2005 года, в соответствии с которым формируется структура Штаба обороны („Boletín Oficial del Estado”, № 29 за 26 апреля 2005 г.) Этот приказ соотносится со статьей 12 Основного закона «О национальной обороне».

группы войск является существенным шагом вперед, так как, благодаря большей степени подготовки и готовности, силы быстрого реагирования будут являться важнейшим орудием участия в операциях по обеспечению мира и устранению кризисных ситуаций, а также на начальных этапах возможного широкомасштабного конфликта.

Как указывается в Директиве, в ходе работы парламента VIII созыва удалось достичь компромисса по вопросу об увеличении бюджетных ассигнований в масштабе, не меньшем, чем в 2003-2005 гг.⁷⁷, для успешного завершения процесса реформирования вооруженных сил. Как следствие, из нового государственного бюджета на 2006 год на нужды Министерства обороны направляется 7416,53 млн. евро, тогда как в 2005 году эта цифра составила 6990,78 млн. евро, что предполагает увеличение на 6,1% (дополнительные 425,75 млн. евро). К ним следует добавить бюджеты независимых организаций, действующих при Министерстве обороны, а также ассигнования на «Исследования + Развитие + Инновации», выделяемые по линии Министерства промышленности, туризма и торговли и используемые для финансирования основных программ модернизации (в 2006 г. их сумма составит 1,358 млрд. евро). Общая сумма средств, выделяемых на нужды обороны, превышает 9,9 млрд. евро⁷⁸.

В недавнем Королевском декрете, утвержденном Советом министров в апреле этого года, приведены основные принципы процесса реформирования вооруженных сил Испании и особо оговариваются размеры каждого из видов вооруженных сил и ВМС.

⁷⁷ Около 2,5%, около 4,1% и около 3,6% соответственно.

⁷⁸ S.F. del Vado, *Un presupuesto de confianza en las Fuerzas Armadas* // „Revista Española de Defensa”, октябрь 2005, С. 7-11.

Преобразование вооруженных сил Испании

Из всех государственных институтов вооруженные силы Испании в последнее время получили наибольшее развитие, что привело к созданию обширной программы модернизации, необходимой для того, чтобы привести саму организацию, структуру и используемые средства в соответствие с новыми обстоятельствами. Последним шагом явилось принятие Королевского декрета №416/2006 от 11 апреля 2006 года, согласно с которым определяется организация и механизмы развертывания сухопутных, военно-морских и военно-воздушных войск, а также создается Военное подразделение для действий в чрезвычайной обстановке. Он послужил стимулом подлинно нового процесса реформирования, который предполагает изменение самих способов ведения боевых действий, а также мероприятий в военной сфере путем применения новых концепций, возможностей, привлечения нового персонала и оперативных организаций⁷⁹.

Следует отметить, что основные изменения, коснувшиеся вооруженных сил, выразились в значительном сокращении личного состава. В 1984 году количество военных составляло 373 тыс. человек, из которых 66505 представляли младший и старший офицерский состав⁸⁰. В настоящее время на командный состав приходится 48000 человек, а после отмены обязательной воинской службы, что произошло в конце 2001 года, число профессиональных военных в армии и флоте едва достигает цифры в 74 тыс. человек⁸¹. В ближайшие годы главная задача будет состоять в дальнейшей профессионализации во-

⁷⁹ F. Sanz Roldán, *La Transformación de las Fuerzas Armadas españolas* // Club Siglo XXI, 6 июня 2005.

⁸⁰ Libro Blanco de la Defensa, цитируемое произведение, С. 104.

⁸¹ Этот вопрос рассмотрен в публикации *Memoria de la Legislatura, 2000-2004*, Madrid, Secretaría General Técnica, Madrid, С. 167-170. В соответствии с положениями статьи 2 нового Закона №8/2006 «Об армии и флоте», «количество профессиональных военных в армии и флоте определяется, исходя из потребностей, обусловливаемых военным планированием и ассигнованиями, направляемыми в соответствии с Законом “О государственном бюджете”». См.: „Boletín Oficial del Estado”, № 98 за 25 апреля 2006 года, С. 15753.

оруженных сил, вербовке и удержании квалифицированных кадров, вовлеченных в процесс непрерывного обучения, а также в оказании содействия личному составу в восстановлении на рынке труда после завершения контракта с вооруженными силами, в соответствии с новым Законом №8/2006 «Об армии и флоте» от 24 апреля 2006 года. Личный состав армии и флота должен насчитывать от восьмидесяти до девяноста тысяч человек, в соответствии с оговоренными в Королевском декрете плановыми расчетами.

Таким образом, преобразование вооруженных сил Испании приобретает динамический и непрерывный характер, что позволяет преодолеть сложности, создаваемые новыми угрозами, такими, как терроризм, неплатежеспособные государства, незаконная торговля, территориальные претензии и иные межэтнические конфликты. Несмотря на то, что первые программы модернизации вооруженных сил датируются 1980-ми годами, как, например, Целевой план сухопутных войск, реформирование наших вооруженных сил предполагает начало нового процесса, который будет способствовать выполнению обязательств Испании: наблюдение и защита суверенных территорий, оказание поддержки Силам безопасности в борьбе против терроризма, активные действия в чрезвычайных ситуациях, участие в постоянных вооруженных силах Альянса и операциях по поддержанию мира или оказанию гуманитарной помощи⁸².

Для того чтобы выполнять поставленные задачи⁸³, приоритетной целью реформирования в Испании является создание более оперативных и боеспособных вооруженных сил, увеличение их маневренности и мобильности, а также подготовка и

⁸² Выступление министра обороны Хосе Боно в ходе Воинских Рождественских торжеств, Мадрид, 6 января 2006 года.

⁸³ Основной закон «О национальной безопасности» четко определяет следующие задачи вооруженных сил (ст. 15): «служить гарантом суверенитета и независимости Испании, стоять на страже ее территориальной целостности и конституционного порядка, обеспечивать в военном отношении безопасность и оборону Испании и ее союзников (...); обеспечивать безопасность и благосостояние граждан (...) и задачи по эвакуации граждан Испании за рубежом».

наличие подразделений, которые могут быть использованы в любой ситуации, при любых обстоятельствах и адекватно отреагируют на возникновение очередных кризисных ситуаций⁸⁴, при условии получения соответствующего согласия Конгресса депутатов⁸⁵.

Помимо этого, в ходе преобразования основное внимание будет уделено увеличению нового объединенного потенциала, который позволит управлять военными средствами как единым целым. Именно поэтому в настоящее время используются новейшие технологические достижения, позволяющие действовать «в сети» и обеспечивающие более тесную взаимосвязь между подразделениями с целью достижения запланированных результатов в зоне военных операций.

Эти важные цели могут быть достигнуты лишь при условии новой организации вооруженных сил, которые должны включать в себя две четко разграниченных структуры – внутреннюю, служащую для подготовки кадров (ответственность главных штабов родов войск и флота), и оперативную, отвечающую за проведение военных операций под командованием начальника Штаба обороны, подчиняющегося приказам министра обороны. Несмотря на то, что указанная структура уже начинает внедряться после принятия вышеупомянутого Основного закона «О национальной обороне», работа в данной сфере должна продолжаться: необходимо провести реорганизацию, передислоцировать и расформировать определенные подразделения, оговоренные в утвержденном в апреле этого года Королевском декрете, при этом весь процесс займет несколько ближайших лет.

Нововведением Королевского декрета №416/2006 от 11 апреля 2006 года является разработка масштабов и структуры

⁸⁴ Например, в 2005 году вооруженные силы совершили 330 международных перелетов, перевезли 23 000 человек и более 20 000 из них оказали содействие за рубежом; самолеты ВС сбросили 12 000 грузов с водой в ходе борьбы с пожарами; было перехвачено 12 тонн наркотиков. См. выступление начальника Штаба обороны Феликса Санса Рольдана на Форуме «Europa Press», <http://www.estrelladigital.es>, 17 марта 2006 года.

⁸⁵ Статья 17 Основного закона «О национальной обороне».

главных штабов каждого из видов войск, а также создание Военного подразделения для действий в чрезвычайной обстановке. Позднее под руководством Государственного секретаря Министерства обороны начнут проводиться работы по реструктуризации системы тылового обеспечения.

Так, сухопутные войска будут иметь один Главный штаб армейского корпуса, который будет осуществлять командование сухопутными элементами как данного, так и более низкого уровня. Бригада рассматривается в качестве основного маневренного элемента, который объединит весь оперативный потенциал, необходимый для быстрого и сплоченного реагирования на начальном этапе.

ВМС будет руководить Главный штаб высокой степени готовности, размещенный на борту судна-амфибии «Кастилия». В ВМС предполагается сконцентрировать весь потенциал, необходимый для проведения операций в удаленных зонах боевых действий, что будет способствовать использованию в рамках единых усилий потенциала проектирования, защиты и тылового обеспечения, необходимых для поддержки проведения операций.

В составе ВВС под одним командованием будут объединены боевые воздушные подразделения, подразделения тылового обеспечения, а также системы управления и контроля, что позволит централизовать процесс подготовки и повышения квалификации кадров.

Военное подразделение для действий в чрезвычайной обстановке, способное действовать на всей национальной территории, будет состоять из Главного штаба, группировки воздушных средств, пяти батальонов специального назначения и одного полка тылового обеспечения.

В конечном счете, процесс реформирования вооруженных сил Испании благоприятно отразится на проектировании и тактической мобильности – неотъемлемых составляющих надлежащей разрешающей мощи, большей эффективности при осуществлении операций, оптимизации разведыватель-

ных операций и усилении парламентского контроля над зарубежными миссиями вооруженных сил.

Заключение

По мере преобразования отношений между нашими сообществами на глобальном уровне, такие международные организации, как НАТО, и стратегии национальной обороны таких стран, как Испания, должны быть в достаточной степени адаптированы к новым международным реалиям.

Что касается самого НАТО, то Альянс никогда не концентрировался исключительно на внутренних проблемах, так как всегда осознавал, что безопасность государств-членов напрямую связана с безопасностью соседних стран и, в определенной мере, зависит от поддержания мира и демократии вокруг наших границ. Тем не менее, Альянс вступил в последнее десятилетие XX века и начало XXI века с новой программой преобразования, ориентированной на увеличение потенциала политической воли и необходимых военных средств для двух целей: достижения большей сплоченности на политическом уровне и избежания несоразмерности между направляемыми средствами и потенциалом на уровне отдельных государств в момент необходимости решения новых задач. На карту был поставлен сам авторитет Альянса в деле решения новых задач не только на региональном, но и на глобальном уровне, таких, как борьба против терроризма и разработка планов новых миротворческих миссий на других континентах.

В свою очередь, Испания, в течение долгих лет находящаяся на геополитической периферии Альянса и международных отношений в целом, в последние годы проявляет все более явную заинтересованность в участии в новых схемах обеспечения коллективной безопасности стран НАТО, и именно поэтому ставка делается на расширенный и реформированный Североатлантический союз, а также на собственный военный потенциал, который должен обеспечить солидарное участие нашей страны в разрешении новых проблем.

Анализ двадцатилетней истории членства Испании в НАТО позволяет нам сделать вывод о положительной динамике ее участия не только в программе действий Альянса, но и в разработке его стратегий, а также в непрерывной подготовке собственных вооруженных сил к осуществлению новых экспедиционных миссий. В настоящее время мы принимаем активное участие в деятельности НАТО, представляя новые инициативы и способствуя повышению эффективности политического диалога и военного сотрудничества с новыми союзниками, свидетельством чему является осуществление военных операций в зонах, отдаленных от территории нашего государства.

В ходе данного длительного процесса мы прошли от этапа неучастия в программах НАТО к этапу лидерства. В географически удаленных от нашей суверенной территории регионах, таких, как Пакистан, Афганистан, Косово и Средиземноморский регион⁸⁶, наше присутствие выражалось в активном и солидарном участии в миссиях НАТО. Именно постоянное сотрудничество между Испанией, членами НАТО и их союзниками должно способствовать достижению безопасности и стабильности тех народов, которые, как и испанское общество, стремятся к спокойному сосуществованию в процветающем и более справедливом мире.

Вместе с тем, нашей стране еще предстоит решить ряд важных задач. В первую очередь, является жизненно важным выработать подлинную концепцию безопасности и обороны при условии достижения консенсуса между ведущими политическими партиями страны, в особенности, между Народной партией и ИРСП, которые не могут прийти к единому мнению в вопросе об иракском конфликте. Только при условии достижения согласованности политики всех парламентских фракций мы сможем оставить позади риторику последних лет и совместно определить те задачи, которые должны стоять перед нашей армией в рамках подлинной государственной

⁸⁶ Приведены только те миссии НАТО, в которых наша страна принимает участие в настоящее время.

политики⁸⁷. Недаром обе политические группы сходятся во мнении о насущной необходимости обеспечения защиты Испании, обеспечения мира, безопасности и стабильности во всем мире. И это можно расценивать как основание для достижения взаимопонимания, так как обе партии разделяют мнение, что прогресс народов невозможен без обеспечения безопасности. Наилучшим способом достижения указанных целей явилось бы создание соответствующих инструментов (включая вооруженные силы Испании), которые выступали бы гарантами нашей безопасности и благосостояния – а также безопасности и благосостояния других народов – в той мере, в которой это могут позволить наши национальные возможности и ресурсы.

Во-вторых, внешняя и оборонная политика Испании не могут рассматриваться в отдельности, без учета той роли, которую во внешнеполитической деятельности государства играют некоторые министерства, имеющие отношение к безопасности нашего общества. Отсюда возникает необходимость в создании органа, который бы координировал и разрабатывал политику безопасности в более широком плане.

Основной закон «О национальной обороне» предусматривает существование Совета национальной обороны – коллегиального координирующего и консультативного органа при председателе Правительства, отвечающего за рассмотрение вопросов в сфере обороны⁸⁸. Ранее, в соответствии с Королевским декретом №1412/2000 от 21 июля 2000 года, был создан Внешнеполитический совет – вспомогательный коллегиальный орган, в чьи функции входит руководство и координация действий правительства в области внешней политики⁸⁹. В других правовых документах компетентно рассматриваются вопросы общественной безопасности, но ни в одном из них не

⁸⁷ Основной закон «О национальной обороне» не был поддержан Народной партией.

⁸⁸ Статья 8 Основного закона № 5/2005 «О национальной обороне» от 17 ноября 2005 года // „Boletín Oficial del Estado”, № 276, С. 37717.

⁸⁹ „Boletín Oficial del Estado”, № 175 за 22 июля 2000 года, С. 26202.

проанализирована концепция «национальной безопасности»⁹⁰. Окончательное преобразование оборонной парадигмы в парадигму безопасности произойдет тогда, когда в Испании будет создана национальная система безопасности, на которую будут возложены функции контроля над комплексными и скоординированными действиями всех вовлеченных подразделений правительства при условии тесного сотрудничества с государствами-членами НАТО и союзниками в случае возникновения соответствующей необходимости⁹¹.

Преобразования, которые должна осуществить Испания, предполагают движение в двух направлениях: с одной стороны, это восходящее движение ввиду того, что нам еще предстоит большая работа в области разработки концепции, которая должна включать все аспекты безопасности и способствовать унификации законодательства; с другой стороны, это нисходящее движение с целью формирования вооруженных сил нового типа – технологически оснащенных, мобильных, функционально совместимых и способных к взаимодействию в рамках общих комплексных операций, что и проявляется в области нашего сотрудничества с Североатлантическим союзом.

*Эта статья отражает личное мнение автора, а не позицию Министерства обороны Испании.

⁹⁰ R. Bardají, I. Cosidó, *Un Consejo de Seguridad para España*, Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Análisis № 41, <http://www.gees.org>

⁹¹ Именно это Джон Дж. Джинн характеризует как «единение усилий» или «единое искусство управления государством» (*unified statecraft*). См. его статью в *Transforming Through Cooperation*, Defence News, 27 февраля 2006 года, С. 29. F. Arteaga, *La Ley Orgánica de Defensa Nacional: apuntes para un debate*, ARI № 52/2005, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/727.asp>