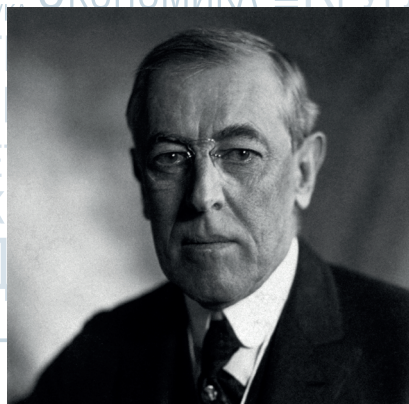




РСМД
**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**США НА БАЛКАНАХ:
ЭВОЛЮЦИЯ ПРИСУТСТВИЯ,
ПРИОРИТЕТЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

№ 53 / 2019

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2019

УДК 327(73:497)(091)»1999/2019»

ББК 66.4(7Сое),9(475),3

367

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторский коллектив:

канд. полит. наук **Е.Г. Энтина**; канд. ист. наук **А.А. Пивоваренко**; канд. полит. наук **М.А. Сучков**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**;

канд. полит. наук **Е.С. Чимирис**

367 **Энтина, Е. Г.**

США на Балканах: эволюция присутствия, приоритеты, перспективы: рабочая тетрадь № 53/2019 [Е. Г. Энтина, А. А. Пивоваренко, М. А. Сучков]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2019. – 32 с. – Авт. и ред. указаны на обороте тит. л. – ISBN 978-5-6041889-9-6
I. Пивоваренко, М. А.
II. Сучков, М. А.

В рабочей тетради представлен комплексный анализ политики США на Балканах в исторической перспективе с 1999 до 2019 гг. Особое внимание авторы уделяют политическим, военным, экономическим аспектам присутствия. Также рассматриваются позиции США в контексте отношений с другими участниками регионального процесса (игроками, имеющими интересы в регионе). Публикация приурочена к двадцатой годовщине бомбардировок Югославии войсками НАТО.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper53

© Энтина Е.Г., Пивоваренко А.А., Сучков М.А., 2019

© Составление, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2019

Содержание

Введение	4
Балканская стратегия США при Трампе	7
Параметры присутствия США в Балканском регионе	13
Первооружение Балкан	13
Дипломатическое присутствие	15
Средиземноморский фланг НАТО	17
Развитие присутствия США в Юго-Восточной Европе	22
Заключение	25
Об авторах	28

Введение

«Well, I would have done it a little bit differently. And I know this would sound terrible. But look at the havoc that they have wreaked in Kosovo. I mean, we could say we lost very few people. Of course, we had the airplanes 75000 feet up in the air dropping bombs. But, look at what we have done to that land and to those people, and the deaths that we have caused. Now, they haven't been caused with us and the allies because we were way up in the air in planes. But, at some point, you had to put troops in so not everybody could go over the borders and everything else, and a lot of people agree with that. Now, would people have been killed? Perhaps, perhaps more. But, at least ultimately you would have had far fewer deaths. And you wouldn't have the havoc and the terror you've got right now. So, you know, I don't know if they consider that a success because I can't consider it a success... They bombed the hell out of a country, out of the whole area, everyone is fleeing in every different way, and nobody knows what's happening, and the deaths are going on by the thousands».

Дональд Трамп. Интервью Ларри Кингу. 8 октября 1999 г.¹

Это интервью Дональда Трампа стало одной из первых попыток подвести итоги бомбардировок НАТО Югославии 1999 г. – события, которое изменило взгляд на постбиполярный мир.

События в Косово уже двадцать лет являются предметом политических споров, суть которых в целом сводится к двум подходам: нормативному и *realpolitik*. Очень часто те события показывают как пример необдуманности или наоборот обоснованности действий США. Согласно первому подходу, они посеяли хаос и создали опасные международные прецеденты. С точки зрения второго они стали примером необходимого интервенционизма во имя мира, свободы и защиты гуманитарных ценностей.

Как же оценить действия США сегодня? Присутствие США на Балканах не ограничивается прошедшими двадцатью-тридцатью годами. Имея хоть и меньшую, чем европейские империи, историю, они заметны в регионе достаточно долго. Дипломатические отношения между Сербией и США были установлены достаточно давно, 14 октября 1881 г. – позднее, чем с европейскими странами и Российской империей, отсчет официальных дипломатических отношений с которой сербский МИД ведет с 1828 г.² Сегодня утверждение, что конфликтный период 1990-х гг. является лишь небольшим периодом в истории двусторонних отношений является заметным нарративом как в США, так и в Сербии. С большим размахом в 2018 г. прошли торжества в честь столетия подъема сербского флага над Белым

¹ CNN: Donald Trump Interview on Larry King Live. October 8, 1999.
URL: <https://www.youtube.com/watch?v=gEVzCtCt-Mo>

² Билатералне односе Србије и Руске Федерације. URL: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/117-bilateralni-odnosi/11519-ruska-federacija?lang=cyr>

домом 28 июля 1918 г., который появился в знак уважения перед подвигом сербского народа в начале Первой мировой войны³.

Первые попытки включиться в решение балканских вопросов были приняты Вудро Вильсоном в знаменитых «14 пунктах». Девятый пункт посвящался границам Италии, в том числе на Истре. Десятый пункт, как известно, признавал право на суверенитет народов Австро-Венгрии и стал отправной точкой в создании Королевства сербов, хорватов и словенцев. Одиннадцатый пункт поддерживал воссоздание сербского королевства и черногорского княжества. Двенадцатый пункт называл Османскую империю «больным человеком Европы» и предусматривал освобождение балканских народов от османского влияния. Тем не менее отказ США ратифицировать Версальский договор привел к самоустранению Вашингтона из региона Юго-Восточной Европы в межвоенный период. В дальнейшем Балканы попали в сферу влияния гитлеровской Германии и фашистской Италии.

Югославия оказала сопротивление гитлеровской агрессии. После разгрома в апрельской войне 1941 г. Вашингтон усилил поддержку силам сопротивления, действуя, правда, в основном через британцев⁴. После окончания Второй мировой войны политика США в отношении Югославии и Албании диктовалась условиями разворачивающейся холодной войны. Албанская коммунистическая партия во главе с Энвером Ходжой заняла просоветские позиции и оказалась для Вашингтона «по ту сторону баррикад». США разорвали в ноябре 1946 г. дипломатические отношения с Албанией и препятствовали приему Тираны в ООН. Изначально Вашингтон также был довольно враждебно настроен и по отношению к социалистической Югославии. Однако конфликт Тито и Сталина коренным образом изменил расстановку сил. На протяжении 1950–1980-х гг. США активно поддерживали Югославию и дипломатически, и экономически. В 1951 г. было подписано соглашение о военном сотрудничестве между НАТО и Социалистической Федеративной Республикой Югославией. Кроме того, Вашингтон косвенно поддерживал и усилия Белграда по формированию «движения неприсоединения», попутно предоставляя дотации югославской экономике и поощряя рыночные реформы конца 1980-х гг.⁵

В 1990-е гг. США усилили свое присутствие на Балканах. Активное вовлечение в Югославский кризис стало одним из оснований к сохранению военно-политической структуры НАТО и ее расширению в Центральную и Юго-Восточную Европу в начале 2000-х гг. С тех пор ситуация изменилась. ЕС стал претендовать на собственную роль на континенте. Расширению НАТО стала открыто сопротивляться Россия. В Европу пришла Азия – на Балканы вернулась Турция, стал проводить активную политику Китай⁶.

³ The Day When the Serbian and U.S. Flags Flew Together Over the White House.
URL: <https://www.rs.usembassy.gov/our-relationship/day-when-the-serbian-and-u-s-flags-flew-together-over-the-white-house>

⁴ Loic Poulain and Ilona Teleki U.S. Policy toward the Western Balkan // Western Balkan policy review 2010: a report of the CSIS Lavrentis, edited by Janusz Bugajski. 2010. P. 27.

⁵ См. например: Новосельцев Б.С. Внешняя политика Югославии (1961–1968 годы). М., 2015. С. 239–247.

⁶ Энтина Е.Г. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. М., 2016. С. 104–112.

Наконец, демократическая перспектива и свободный рынок, «подаренные» Балканам двадцать лет назад не улучшила ситуацию. Во многих странах региона – если не кризис, то стагнация. Глобалистско-демократические тенденции сменились авторитарными и даже этатистскими, а свободный рынок – протекционистскими пошлинами и изоляционизмом.

В том интервью, сохранившемся на YouTube, Дональд Трамп заявил, что хочет быть президентом США. Ответ на вопрос о Косово возник из вопроса, что бы будущий президент Дональд Трамп изменил в политике администрации Билла Клинтона. Осторожность, с которой в 1999 г. Трамп формулировал свои мысли, показывает характер настроений в американском обществе – оценку Трампа нельзя назвать мейнстримом. Прошли годы, и сейчас он стал первым человеком в США, а Балканы, побывав на периферии, вновь представляют интерес исследователей в области мировой политики.

Придя на Европейский континент в 1918 г. (если быть точнее, то 6 апреля 1917 г., когда США вступили в Первую мировую войну), США закрепились в Европе в 1944 г. Сделав бросок на восток в 1990-е и 2000-е гг. посредством расширения НАТО, сегодня они превращают Центральную и Юго-Восточную Европу в место своего базирования, перемещая сюда военную инфраструктуру и войска. У США есть большое пространство для маневра: они могут позволить себе ослабление и усиление присутствия, смену приоритетов и партнеров в зависимости от тактических обстоятельств. Как будет развиваться политика США в отношении Балканского региона в сегодняшних мировых условиях? От каких императивов отталкиваться в ближайшей и средней перспективе?

Данная рабочая тетрадь – продолжение спецпроекта «Россия на Балканах»⁷, где был поставлен вопрос формирующейся проблемы взаимоотношений в Юго-Восточной Европе глобальных и региональных игроков. Цель настоящей работы – дать оценку присутствию США в регионе, выделить ключевую проблематику данного присутствия в контексте отношений США с другими акторами, дать прогноз относительно развития ситуации.

⁷ Россия на Балканах. Российский совет по международным делам. 12.12.2018.
URL: <http://www.russiancouncil.ru/activity/digest/longreads/rossiya-na-balkanakh>

Балканская стратегия США при Трампе

«... the United States needs to maintain its support for the nations of southeastern Europe in their pursuit of integration into the Euro-Atlantic community through institutions such as NATO and the European Union. It is this process of integration that offers the greatest hope for peace and prosperity in the region. That means the United States should maintain robust support for U.S. programs that help to strengthen the rule of law and to fight corruption, essential steps on the path to Euro-Atlantic integration. We also need to encourage the European Union, despite its challenges, to keep the door open for the nations of southeastern Europe that still hope to join».

Джон Маккейн. Статья «Балканы снова в кризисе – а Вашингтон остается в стороне» («Вашингтон пост», 27 апреля 2017 г.)⁸

Для сторонников сохранения влияния США в Европе эти слова сенатора Джона Маккейна в статье «Вашингтон Пост» от 27 апреля 2017 г. стали хорошим знаком для противников политики Трампа, в том виде, как они его понимают. Действительно, ястреб внешнеполитической практики зорко следил за тем, чтобы ни один значимый для интересов США регион не выпал из поля зрения Вашингтона в этот сложный для истории страны период.

Сенатор предпринял попытку сформулировать за Белый дом консенсус двух партий по поводу императивов американской политики в регионе на ближайшие годы. Выступая от лица коллективного «вашингтонского истеблишмента», Маккейн утверждал, что наибольшую угрозу безопасности региона несут три фактора: наплыв беженцев, тлеющая политическая напряженность, осложненная наследием этно-религиозных конфликтов, высоким уровнем безработицы среди молодежи и достаточной открытости к экстремистско-террористическим идеям, и усиливающееся «зловредное влияние» России.

В этой связи, перед США стояли три задачи. Во-первых, четко артикулировать свой интерес в регионе и донести до местных элит приверженность укреплению своего влияния на Балканах. Во-вторых, способствовать интеграции еще не вовлеченных стран в евро-атлантические структуры. В-третьих, «укреплять право наций на собственный политический выбор вне зависимости от внешнего вмешательства» – под этим понималось готовность к региональному противостоянию с Москвой⁹.

Официальная линия администрации Трампа заявляется в гораздо более скупых терминах. Фактически, единственной целью политики США на Бал-

⁸ McCain J. The Balkans are Heating Up Again – and Washington is Nowhere to be Seen // Washington Post. 27.04.2017. URL: https://www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2017/04/27/the-balkans-are-heating-up-again-and-washington-is-nowhere-to-be-seen/?noredirect=on&utm_term=.2f5804fa2da5

⁹ Ashish Kumar Sen. Here's Why US Commitment to the Western Balkans Matters // Atlantic Council. 30.11.2017. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlantacist/here-s-why-us-commitment-to-the-western-balkans-matters>

канах, в формулировке Госдепартамента, является «содействие государствам региона в укреплении мира, установлению стабильности и создание условий развития»¹⁰. Единственным же средством достижения этой цели заявлено «углубление сотрудничества и продвижение интеграции в евро-атлантические институты, включая НАТО и ЕС» – по этому пункту целеполагание администрации Трампа и «истеблишмента» совпадает.

Это направление действительно выглядит наиболее актуальным: лишь одно из семи государств, относимых Соединенными Штатами к региону Балкан, соответствует заданному Вашингтоном императиву – Хорватия (член НАТО с 2009 г., ЕС – с 2013 г.). Еще три являются только членами НАТО – Албания (2009 г.), Черногория (2017 г.) и Северная Македония (вступление ожидается в 2019 г.); а три остальных – Сербия, Босния и Герцеговина и признанное США и большинством европейцев в качестве независимого Косово, – пока вне членства обеих структур.

На этом фоне, администрация США отмечает три позитивные тенденции в развитии региона за последние двадцать лет: «потрясающий прогресс» от войны к миру и от дезинтеграции к совместному развитию; проведение демографических и экономических реформ; поступательное движение балканских стран к евро-атлантическому будущему.

В июле 2017 г., Трамп действительно предпринял попытку донести до региона его значимость на карте внешнеполитических интересов США. Правда, эффект от этой акции получился, скорее обратным. Выступая в Варшаве на саммите стран-участниц «Инициативы трех морей», он аргументировал «особую значимость» балканского региона – для США и себя лично – тем, что его супруга Мелания «родом из Словении»¹¹. Позднее президенту объяснили, что словенцы не относят себя непосредственно к Балканскому региону, но сама аргументация значимости Балкан для США подобным образом показалась малоубедительной по обе стороны Атлантики.

В Вашингтоне, для одних, тревога относительно перспектив присутствия США на Балканах отражает опасения за эрозию восприятия Америки как мирового лидера и гаранта безопасности Европы. В 1990-е гг. Балканы стали одним из наиболее значимых регионов на карте внешнеполитических приоритетов США в виду своего геополитического и транспортно-логистического значения. К тому же, именно здесь Вашингтон мог позволить демонстрировать свою силу и лидерство на международной арене. Сербии не посчастливилось как минимум дважды – в 1995 и 1999 гг. – стать объектом этой демонстрации.

Проводить акции подобные тому, что случились двадцать лет назад, сегодня как минимум сложнее: изменился мир, отношение к такого рода операциям

¹⁰ US Department of State, the Balkans. URL: <https://www.state.gov/p/eur/r/balkans>

¹¹ Remarks by President Trump at the Three Seas Initiative Summit. Whitehouse.gov. 06.07.2017.

URL: <https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2017/07/06/remarks-president-trump-three-seas-initiative-summit-july-6-2017>

внутри Соединенных Штатов, и готовность элит идти на них. Современные условия, возможно, даже не требуют от США уровня присутствия и качества его демонстрации вроде тех, что имели место в 1990-е гг. Однако инерция великодержавного доминирования, от которой на ментальном уровне пока не отказались очень многие резиденты Вашингтона, понуждает истеблишмент требовать от администрации сохранения некогда приобретенных позиций.

Для других, подобная тревога скрывает страх объективной утраты этого пространства – геополитически, экономически, идеологически – в пользу как главных противников США (России и Китая), так и номинальных партнеров (Турции и Саудовской Аравии)¹². Каждая из этих стран обладает определенным набором сильных сторон, посредством которых, предположительно, может составить интересам США серьезную конкуренцию или даже нести им угрозу.

В этой логике повышенное внимание в последние годы уделяется России. Усматривают две основные угрозы: геополитическую и кибер-информационную. Москва видится – здесь администрация Трампа и «истеблишмент» также единодушны – как наиболее дееспособный игрок на поле «пропаганды и распространения мягкой силы» и как главный «спойлер» политики интеграции стран региона в евро-атлантические структуры. Показательным в этом смысле была недавняя «кампания противодействия российскому вмешательству» в Черногории¹³, а наибольшую тревогу вызывает военнотехническое сотрудничество России с Сербией.

«Российский фактор» представляется наиболее опасным не только ввиду объективных характеристик влияния Москвы в регионе – в России, в США, и Европе немало тех, кто считает, что у России нет ни сколько-нибудь значимых интересов в регионе, ни приписываемых ей способностей влиять на обстановку на Балканах. Однако после событий 2014 г. на Украине и 2016 г. в США – Россия стала еще и удобным инструментом «принуждения к альянсам», вдохнула новую жизнь в идеи экстенсивного расширения евроатлантического пространства. К тому же, глядя на успех российской военной операции в Сирии и патовую ситуацию на востоке Украины, военные США стремятся реализовать системы блокирования доступа (A2/AD) российским силам в регионах, где может иметь место столкновения интересов двух держав. В этой связи [военное] присутствие на Балканах видится необходимым хотя бы по этой причине¹⁴.

Угроза со стороны китайского влияния рассматривается в финансово-экономическом ключе. США пристально следят за уровнем участия балканских стран в Инициативе пояса и пути (ОПОП) и китайскими инвестициями в

¹² Krasniqi S. Balkans in the era of "America First" // Foreign Policy News. 22.02.2018.
URL: <http://www.foreignpolicynews.org/2018/02/22/balkans-era-america-first>

¹³ Bajrović R., Garčević V. & Kraemer R. Hanging by a Thread: Russia's Strategy of Destabilization in Montenegro // Foreign Policy Research Institute, 2018. URL: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2018/07/kraemer-rfp5.pdf>

¹⁴ Подробно об этом: What Is A2/AD and Why Does It Matter to the United States? Charles Koch Institute.
URL: <https://www.charleskochinstitute.org/blog/what-is-a2ad-and-why-does-it-matter-to-the-united-states>

регион, которые подразумевают создание инфраструктуры продвижения китайских товаров на европейский рынки¹⁵.

Наибольшую тревогу на текущем этапе вызывают китайские вложения в греческий порт Пирей и инвестиции в транспортную систему Сербии и Черногории¹⁶. Для опосредованного сдерживания роста китайского присутствия, США поощряют региональные культурно-экономические инициативы Японии: в структуре МИД этой страны сформирована должность спецпредставителя по Западным Балканам. Токио продвигает «Инициативу по сотрудничеству Западных Балкан». Инвестирует в энергетический, фармацевтический, сельскохозяйственный секторы Сербии и IT-индустрию страны¹⁷.

Отношение к наращиванию влияния двух других игроков, претендующих на лидерство в исламском мире, – Турции и Саудовской Аравии – осторожное. Турция активно лоббирует вступление в НАТО Боснии и Герцеговины, однако у Вашингтона нет иллюзий относительно собственных исторических амбиций Анкары в этом регионе. Нет иллюзий и относительно каналов влияния саудитов на мусульманские общины, стремлении дома Саудов к продвижению специфических интерпретаций ислама с целью укрепить собственное моральное и идеологическое влияние на Балканах. Более того, начиная с войны в Боснии и на протяжении 1990-х гг., как официальный Вашингтон, так и многочисленные неправительственные организации США прямо и косвенно содействовали тому, что в регионе виделось как укрепление «про-мусульманской» и подавление «про-сербской» (православной) повестки, где спонсорами и исполнителями отдельных инициатив были, среди прочих, представители Турции и Саудовской Аравии¹⁸.

Последующая многолетняя радикализация Балкан не только усугубила конфликтотенный потенциал тлеющих этнорелигиозных конфликтов, но и привела к тому, что регион стал «донором» террористических элементов в странах Ближнего Востока. Тысячи выходцев из этого региона начали пополнять ряды террористических групп, включая ИГИЛ (запрещена в России), как минимум с 2012 г. Совет Национальной Безопасности США (СНБ) традиционно относит Балканы к «дуге нестабильности» (arc of instability)¹⁹ – массивное пространство нестабильности от Африки к югу от Сахары до Ближнего Востока, Кавказа и Центральной и Южной Азии. Однако сегодня, когда проблема возвращения «бывших игиловцев» домой актуализируется

¹⁵ MacDonald S. Why China and Russia are Vying for Influence Over the Balkans // The National Interest. 07.02.2019.

URL: <https://nationalinterest.org/feature/why-china-and-russia-are-ying-influence-over-balkans-43852>

Krastev I. Europe is facing a potential crisis in the Balkans. It has to act soon // The Guardian. 21.02.2018.

URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/21/europe-crisis-balkans-eu-membership-russia-china-turkey>

¹⁶ Jens B. The potential for growth through Chinese infrastructure investments in Central and South-Eastern Europe along the "Balkan Silk Road" // European Bank for Reconstruction and Development, Athens/London, 2017.

¹⁷ Gledic J. Japan's Western Balkans Cooperation Initiative: A wise way to wage "war" // Japan Today. 02.02.2018.

URL: <https://www.japantoday.com/category/features/opinions/japan%E2%80%99s-western-balkans-cooperation-initiative-a-wise-way-to-wage-war>

¹⁸ Подробно см.: Shay S. Islamic Terror and the Balkans. Routledge, 2017. 231 p.

¹⁹ Global Trends 2025: A Transformed World. National Intelligence Council, 2008.

со всеми соответствующими угрозами безопасности Европы, США подходят к религиозным вопросам чуть менее авантюрно, хоть и не до конца ответственно²⁰.

В этих условиях, задача перед действующей и последующей администрациями заключается в организации нового типа партнерства между США и странами региона, где Соединенные Штаты действительно будут «приоритетными партнерами». Одним из таких партнеров видится Сербия, достижение с которой «исторического примирения» может являться одной из основных региональных целей внешней политики США²¹.

В последние годы еще одним источником озабоченности будущим США на Балканах является «токсичность» националистических идей самого Трампа для их популяризации в регионе. Сегодня подъем национализма может быть одной из глобальных тенденций, но стоит только зазвучать лозунгам «Сербия (Албания, Босния...) прежде всего!», как их непременно связывают с аналогичным посылом президента США.

Примечательно, что в кругах евро-атлантистов полагают, что даже из этой ситуации США теоретически могли бы извлечь определенные политические дивиденды²². В частности, речь идет о кооперации национальных государств на почве «защиты западной цивилизации» и примата национального интереса над «диктатом» международных организаций. Этот путь, впрочем, не видится как имеющий серьезные перспективы и рассматривается, скорее, как наиболее приемлемый вариант в наименее вероятном сценарии укрепления националистических правительств.

Гораздо более устойчивой платформой присутствия США в регионе представляется сохранение наработанных связей, традиционная институциональная поддержка ориентации на западных партнеров, укрепление легитимности лояльных правительств и руководителей, развитие военно-политической инфраструктуры собственного присутствия и координация основных политических инициатив с региональными союзниками, прежде всего Германией как лидера ЕС.

С этой точки зрения, позиции США пока выглядят менее уязвимыми. Заложённая еще при Обаме резиденция посольства США в Косово – одно из самых массивных посольских сооружений в Европе. Значительные масштабы имеет посольство США в Македонии. Созданная еще в конце 1990-х гг. военная база США в Косово – *Camp Bondsteel* – крупнейший и самый дорогой подобный объект США на старом континенте. Сторонники расширения присутствия США в регионе указывают, что именно этот объект может послужить моделью для развертывания дополнительных сил

²⁰ Mattis Warns of "Arc of Instability" on Europe's Edge During Munich Security Conference. Reuters. 17.02.2017.
URL: <https://www.nbcnews.com/news/world/mattis-warns-arc-instability-europe-s-edge-during-munich-security-n722526>

²¹ Marusic D., Bedenbaugh S., Wilson D. Balkans Forward. A New US Strategy for the Region // Atlantic Council. November, 2017. P. 16-18.

²² Rhodes M. The Trump Administration and the Balkans // George C. Marshall European Center for Security Studies. N 22. December 2017.
URL: https://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F_Publications/seclnsights/security_insights_22.pdf

на Балканах²³ – в дополнение к тем, которые уже существуют в соответствии с требованиями НАТО²⁴. Администрация пока относится к подобной идее прохладно, но Албания уже ухватилась за эту возможность, мотивируя необходимость развертывания американской базы на своей территории для «защиты от российской угрозы»²⁵.

²³ Marusic D., Bedenbaugh S., Wilson D. Balkans Forward. A New US Strategy for the Region / Atlantic Council. November 2017. URL: http://www.atlanticcouncil.org/images/Balkans_Forward_web_1128.pdf

²⁴ Reka B. A new military build-up in the Balkans // Emerging Europe. 10.01.2019.
URL: <https://www.emerging-europe.com/voices/a-new-military-build-up-in-the-balkans>

²⁵ Erebara G. Albania Offers to Host US Military Bases // Balkan Insight. 18.04.2018.
URL: <https://www.balkaninsight.com/2018/04/18/albania-wants-us-military-bases-minister-of-defense-says-04-18-2018>

Параметры присутствия США в Балканском регионе

«We don't have a dog in that fight».

*Комментарий Государственного секретаря США
Джеймса Бейкера о кризисе в Югославии (июнь 1991 г.)²⁶*

Перевооружение Балкан

С момента окончания военной интервенции 1990-х гг., политика США в регионе не претерпевала серьезных изменений. Ее основными целями являлись обеспечение военно-политической стабильности, содействие евроатлантической интеграции, минимизация конфликтных потенциалов. Дейтонские соглашения 14 декабря 1995 г. Приложение 1В (Соглашение о стабилизации в регионе), Статья IV, устанавливало потолок вооружений для стран бывшей СФРЮ, прежде всего Сербии и Черногории²⁷. В 2002–2008 гг. армия Сербии претерпела очередные сокращения, в результате которых значительно уменьшила свои потенциалы в области тяжелой артиллерии и бронетехники и практически лишилась авиации²⁸. Аналогичные процессы переживали и другие республики, в частности испытывающая проблему модернизации ВВС Хорватия, Босния и Герцеговина, Черногория, Албания и Македония, чьи официальные вооруженные силы имеют символические параметры.

Присутствие США в регионе обеспечивается долговременной военной инфраструктурой. В интересах НАТО стали эксплуатироваться созданные еще в социалистической Югославии военные объекты. Так, еще в 2002 г. для нужд ВС США началась модернизация хорватского полигона «Эвген Кватерник»²⁹. Имеющий площадь в 240 км² и разнообразный ландшафт, сформированный значительным перепадом высот (от 230 до 1000 м над уровнем моря), он использовался для обучения подразделений НАТО и США, направлявшихся в Афганистан³⁰. Наконец, в мобилизационном порядке в 2009 г. членами НАТО стали Албания и Хорватия, чье присоединение было осуществлено без референдума³¹ (в отличие от Венгрии и Словении, где референдумы состоялись).

²⁶ Will J. A dog in that fight? // Newsweek. 06.11.1995. URL: <https://www.newsweek.com/dog-fight-183518>

²⁷ Предельная численность для армии СР Югославии (Сербии и Черногории) должна была составлять максимум 75% от установленных на 1995 год показателей, при том, что Сербия официально не участвовала в конфликте в Хорватии и Боснии и Герцеговине. См.: Дейтонское соглашение. Приложение 1-В. Соглашение о стабилизации в регионе // Международные организации и кризис на Балканах. Документы. Т. 3. М., 2000. С. 229-231.

²⁸ POD OKUPACIJOM I U VLASTI NATO (EU): Kako smo „reformisali“ i upropastili vojsku. Srbin.info. 14.01.2015. URL: <https://srbin.info/2015/01/14/pod-okupacijom-i-u-vlasti-nato-eu-kako-smo-reformisali-i-upropastili-vojsku/?lang=lat>

²⁹ SAD će u Slunju za pola milijuna dolara izgraditi najveći vojni poligon u Europi // Nacional. 25.02.2002. URL: <http://arhiva.nacional.hr/clanak/15560/sad-ce-u-slunju-za-pola-milijuna-dolara-izgraditi-najveci-vojni-poligon-u-europi>

³⁰ Sad ulažu u polygon u Slunju. Obris.org. 01.06.2016. URL: <https://obris.org/hrvatska/sad-ulazu-u-polygon-u-slunju>

³¹ Predsjednik Vlade: referendum za ulazak u EU, bez referenduma za NATO. Vlada Republike Hrvatske. 21.01.2008. URL: <https://vlada.gov.hr/vijesti/predsjednik-vlade-referendum-za-ulazak-u-eu-bez-referenduma-za-nato/7920>

Таким образом, совершив интервенцию в 1990-е гг., в 2000-е гг. США никуда не ушли из региона, сократив свое присутствие для решения утилитарных задач. В начале XXI в. Балканский регион стал приобретать транзитное и тыловое значение по отношению к «горячим точкам», таким как Ближний Восток и Северная Африка. Однако недостаток американского присутствия все-таки ощущался ориентированными на США силами. Как следствие, возник запрос на активизацию присутствия США для сохранения созданного в 1990-е гг. статус-кво и предупреждения действий со стороны «ревизионистов» (в том числе России)³².

Обострение отношений Россия–Запад, начавшееся в 2014 г., привело к повышению внимания США к Центральной и Юго-Восточной Европе. Одним из итогов саммитов НАТО в Варшаве и Уэльсе (2016 и 2017 гг.) стало требование увеличить военные расходы стран НАТО до уровня 2% ВВП³³. Требование США не было воспринято с энтузиазмом, но оказало определенное воздействие. В 2014 и 2015 гг. в связи с государственными праздниками состоялись военные парады в Сербии и Хорватии. В 2017 г. членом НАТО стала Черногория, на финишную прямую вышел процесс «натоизации» Македонии. В декабре 2018 г. были легализованы Вооруженные силы «Республики Косово», которые должны составить, по официальным данным, 8 тыс. человек (5 тыс. регулярных сил и 3 тыс. в резерве)³⁴. За этим скрываются более фундаментальные процессы, такие, как закупки вооружения и ускоренная модернизация сил малых стран (так, перевооружение армии Хорватии проходит в 2 этапа и должно завершиться к 2020–2024 гг.)³⁵.

В целом, хотя тенденция к милитаризации заметна, она пока еще не меняет значительно ситуацию в регионе. Справедливости ради, отметим, что увеличение численного состава армий и закупка военной техники (как новой, так и подержанной) пока являются незначительными и сталкиваются с определенными трудностями, чинимыми, в том числе Вашингтоном³⁶.

Парадоксальным образом вписывается в эту тенденцию и поставка в Сербию техники российского и белорусского производства (самолеты МиГ-29, вертолеты Ми-35 и Ми-17, танки Т-72 и боевые машины БРДМ-2). Можно отметить, что Сербия наращивает свой потенциал быстрее, чем соседние страны, а договоренности о поставке оружия из России достигнуты еще в 2013 г.³⁷

³² Rakipi A. Obama's foreign policy in the Balkans – Continuity through change. Tirana Times. 18.02.2015.
URL: <http://www.aiis-albania.org/?q=node/142>

³³ Трамп потребовал от стран НАТО немедленно довести расходы на оборону до 2% ВВП. ТАСС. 11.07.2018.
URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5366224>

³⁴ URL: <https://www.nytimes.com/2018/12/14/world/europe/kosovo-army-serbia-nato.html>

³⁵ Пивоваренко А. Хорватия: история, политика, идеология. Конец XX–начало XXI века. М., 2018. С. 360.

³⁶ Основу ВВС Хорватии составляют 9 МиГ-21, модернизированных в 2014 г. Украиной. С 2016 г. Хорватия рассматривает возможности истребителей западного образца. В числе наиболее вероятного варианта рассматривалась покупка 12 истребителей F-16 Barak израильской модификации, находившихся в эксплуатации более 30 лет. Однако сделка в последний момент была заблокирована США под предлогом наличия на самолетах модернизированной электроники. См. Croatia formally nixes F-16 purchase from Israel after US objection. 14.01.2019.
URL: <https://www.timesofisrael.com/croatia-formally-nixes-f-16-purchase-from-israel-after-us-objection>

³⁷ Сербия купит у России истребители МиГ-29. Lenta.ru. 24.04.2013.
URL: <https://www.lenta.ru/news/2013/04/24/mig29>

(когда была принята Декларация о стратегическом партнерстве России и Сербии). Однако до сегодняшнего момента США не высказывали видимого недовольства поставками российского оружия. Может быть, потому, что хоть руководство Сербии и декларирует политику нейтралитета, однако при этом наращивает сотрудничество с НАТО. В 2018 г. на территории Сербии состоялись первые учения Сербия–НАТО в области гражданской обороны (годом ранее провели совместное десантирование военнослужащие Сербии и США). Проводят совместные учения десантные войска и спецназ двух стран³⁸. Учитывая это, становится возможной ситуация, при которой новая российская техника будет задействована в ходе сербско-американских учений – в частности, под эгидой «расширенного партнерства», которое обсуждается сегодня³⁹. Стратегически же использование создаваемого потенциала будет зависеть от внешнеполитического курса Сербии и отношений с соседями.

Дипломатическое присутствие

Образ супердержавы, реальной и заинтересованной силы, который Вашингтон проецирует на регион с конца 1990-х гг. и каким он видится балканским странам изнутри, – отчасти обоснованный, а где-то дорисованный – мощный и очень эффективный инструмент, находящийся в распоряжении США. Его основные компоненты – показательная заинтересованность судьбой региона, дипломатический церемониал, заявления действующих и находящихся в отставке официальных лиц, производящих мемуары и локальные инсайды⁴⁰, а также созданный в минувшие десятилетия образ мирового арбитра в региональных процессах – вне зависимости от того, насколько посредническое включение происходит на практике.

Для эффективного проецирования этого влияния необходимы релевантная информация о процессах в регионе. Соответственно, второй важнейший инструмент США (в отличие от России и даже ЕС) – это разветвленная сеть НКО, присутствие в регионе спецпредставителей от власти и от экспертного сообщества, представляющих разные политические и научные спектры; регулярное обсуждение балканских вопросов в подкомитетах Конгресса. Таким образом в Вашингтон поступает актуальная информация, а в информационное пространство стран региона транслируются нарративы, служащие для создания положительного информационного фона⁴¹.

³⁸ US Army & Serbian Armed Forces Paratroopers Joint Airborne Jump in Serbia (19.09.2017).

URL: <https://www.youtube.com/watch?v=iOwNzBBHTM>

Održana zajednička vežba specijalnih jedinica Srbije i SAD. Beta.rs. 14.03.2019.

URL: <https://www.beta.rs/politika/107964-odrzana-zajednicka-vezba-specijalnih-jedinica-srbije-i-sad>

³⁹ Serbia-NATO action plan to be supplemented. B92. 27.12.2018.

URL: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=12&dd=27&nav_id=105859

⁴⁰ В качестве примера можно привести деятельность Уильяма Монтгомери, бывшего посла США в Болгарии, Хорватии и Сербии и Черногории, приобретшего недвижимость в одной из стран региона и опубликовавшего в 2010 г. мемуары, содержащие ряд ценных свидетельств о складывании политических систем этих независимых государств. См.: Montgomery W. Kad ovacije Utihnu. Beograd, 2010.

⁴¹ Как пример – заявления экс-посла США в Сербии Кэмерона Мантера (2007-2009 гг.), отметившего в заявлении от августа 2018 г., что повестка отношений Сербии и США не исчерпывается «тяжелым периодом» конца 1990–2000-х гг. и ролью США в отторжении от Сербии Косово. См.: Imamo istorijsku šansu da poboljšamo odnose sa SAD: Nekadašnji američki diplomata otkriva šta Srbija treba konkretno da uradi. Telegraf.rs. 16.08.2018.

URL: <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/2983805-imamo-istorijsku-sansu-da-poboljsamo-odnose-sa-sad-nekadasnji-americki-diplomata-otkriva-sta-srbija-treba-konkretno-da-uradi-video>

Информационная политика США имеет преимущество Вашингтона перед Москвой, эксплуатирующей преимущественно мифы и исторические контексты в области мягкой силы, и перед Европейским союзом, который за фасадом бюрократических формулировок и нормативных установок потерял контроль над ситуацией⁴².

Недостатки политического присутствия США проистекают из его же достоинств: несмотря на образ «политического супермена», США не могут оказать помощь всем, на кого действует магия этого образа. Так, сближение с Сербией и намек на перспективу территориального разграничения в Косово (являющееся, судя по всему, приемлемой опцией для Александра Вучича) не было принято частью лидеров косовских албанцев, имеющих максималистскую национальную программу и оказывающих давление на Хашима Тачи, лоббирующего разграничение с косовско-албанской стороны.

Иными словами, в процессе модерации ситуации неизбежно будут возникать фавориты и аутсайдеры. Осознание этого факта естественным образом толкает партнеров США в объятия их конкурентов по внешнеполитическому процессу (Москвы, Пекина, Стамбула, Берлина). Результатом этого процесса станет поляризация и усиление враждебности.

Успешная ставка на военно-стратегическое и политическое влияние позволяет Вашингтону не связывать себя необходимостью развития экономических связей с регионом, инвестиционный потенциал которого до сегодняшнего дня крайне низок. Присутствие без экономической повестки в целом редкость для США. Однако ввиду высокой геостратегической значимости региона, низкозатратности при высокой политической отдаче, а также его непосредственной связи с Европой в экономическом отношении позволяет Вашингтону свободно и без осуждения со стороны внутренней оппозиции играть на данном поле и без экономической составляющей.

По данным на 2017 г. товарооборот Сербии с США уступал Великобритании и Турции, незначительно превосходя Украину и Японию (таблица 1). США серьезно уступают России и другим странам, имеющим устойчивые связи с регионом.

США пытались развивать в регионе инвестиционную активность. Так, в середине 2000-х гг. были сделаны инвестиции в металлургические предприятия Сербии, однако они оказались неудачными. Заслуживающим отдельного рассмотрения вопросом является американское бизнес-присутствие в Косово, которое уже в 2008 г. вызывало обеспокоенность немецкой прессы, обратившей внимание на установление неформальных связей между американскими военными и представителями косовских албанцев⁴³.

⁴² Reijic D. There is no political progress in the region without the economic growth // The European Western Balkans. 15.02.2018. URL: <https://www.europeanwesternbalkans.com/2018/02/15/ewb-interview-reijic-no-political-progress-region-without-economic-growth>

⁴³ Mayr W. Confusion and Corruption in Kosovo The Slow Birth of a Nation // Spiegel Online. 24.04.2008. URL: <http://www.spiegel.de/international/world/confusion-and-corruption-in-kosovo-the-slow-birth-of-a-nation-a-549441.html>

Таблица 1. Товарооборот Сербии с рядом стран мира в 2017 г. (в млн долл.)

	Экспорт	Импорт	Всего
Германия	2132	2775	4907
Италия	2237	2208	4445
Россия	995	1586	2581
Китай	62	1768	1830
Польша	422	898	1320
Турция	310	821	1131
Великобритания	316	259	575
США	258	302	560
Украина	108	249	357
Япония	50	118	168

Источник: Статистички годишњак Републике Србије 2018. С. 305–306. URL: <http://www.stat.gov.rs>

Однако открытие новых месторождений на шельфе Кипра⁴⁴ делает более жизнеспособным проект поставок сжиженного природного газа из США. На разработку шельфа претендуют *Exxon Mobile*, ряд европейских компаний, конфликтующие по этому поводу с Турцией, устраивающей военно-морские демонстрации⁴⁵. Из этого следует, что США будут жестко увязывать свои экономические инвестиции с политическими требованиями (более жестко, чем ЕС, Россия и Турция).

Средиземноморский фланг НАТО

Позиция США в Юго-Восточной Европе определяется соображениями частного и общего порядка, включающими отношения с ЕС, Китаем и Россией. Новым системным фактором становится нарастающая проблематика отношений США с Турцией.

Еще до вступления Турции в НАТО в 1952 г., Вашингтон относил эту страну к «критически значимым союзникам»⁴⁶. В период холодной войны военно-политическое сотрудничество с Турцией рассматривалось как важный элемент сдерживания Советского Союза. Хотя даже тогда это сотрудничество не было лишено разногласий⁴⁷, противостояние «советской угрозе» служило прочным основанием, на которое опиралось стратегическое взаимодействие двух стран.

⁴⁴ New Cyprus gas find seen as game changer // Ekathimerini.com. 01.03.2019.

URL: <http://www.ekathimerini.com/238200/article/ekathimerini/news/new-cyprus-gas-find-seen-as-game-changer>

⁴⁵ Turkey conducts largest naval exercise. 28.02.2019.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-drill/turkey-conducts-largest-naval-exercise-idUSKCN1QH26M>

⁴⁶ Cook S.A. Neither Friend nor Foe. The Future of U.S.-Turkey Relations // Council on Foreign Relations Press. November, 2018. P. 1. URL: <https://www.cfr.org/report/future-u.s.-turkey>

⁴⁷ Помимо многочисленных дипломатических демаршей по вопросу признания геноцида армян, наиболее драматичными эпизодами в отношениях двух стран на тот период можно считать знаменитое письмо президента Линдона Джонсона премьеру Исмету Инёню, направленное в 1964 г. в связи с планами Турции вторгнуться на Кипр, и оружейное эмбарго США в 1974 г., когда турецкое вторжение все-таки состоялось.

В начале 1990-х гг. США поддерживали вступление Турции в ЕС, отводили Турции роль «вожатого» для тюркоязычных народов постсоветского пространства, что отвечало геополитическому видению самой Турции, пытавшейся сочетать европейскую интеграцию с ролью «неформального лидера» для сопредельных с собой территорий⁴⁸. Однако в дальнейшем ситуация изменилась. Вторжение США в Ирак вызвало кризис в американо-турецких отношениях и поставило ряд вопросов – в частности об использовании американцами турецкой базы Инджирлик⁴⁹. В дальнейшем разногласия только нарастали. В ходе кризиса августа 2008 г. Турция проконсультировалась с Россией перед принятием решения о пропуске кораблей США⁵⁰. Война в Сирии, попытка госпереворота в Турции, введение взаимных торговых пошлин, отзыв посла Турции из США и Израиля, ставят новые проблемы в отношениях Анкары и Вашингтона.

Принципиальными являются разногласия между Турцией и Западом по поводу газовой добычи на кипрском шельфе⁵¹. В 2018 г. Турция вывела из США свой золотой запас⁵² и наложила пошлины на американские товары. В свою очередь, распространяются слухи о выводе ядерного оружия США с базы Инджирлик и перемещения его на альтернативные локации⁵³.

Таким образом, в последние два года к дипломатическим инцидентам добавились факторы фундаментального характера. Хотя и в США, и в Турции существуют силы, стремящиеся преодолеть разногласия, а Турция по-прежнему заинтересована в покупке американского вооружения, вполне возможно, что реалисты с двух сторон будут испытывать все меньше энтузиазма относительно прочного американо-турецкого партнерства в рамках НАТО.

Ослабление американо-турецкого партнерства мотивирует США к созданию альтернативной военной инфраструктуры. Ее центральным элементом является Румыния, на территории которой с 2011 г. размещаются

⁴⁸ Bilman A. The Regional Cooperation Initiatives in Southeast Europe and the Turkish Foreign Policy // *Perceptions. Journal of International Affairs*. N 3. September-October 1998. P. 10.

⁴⁹ Turkey Open to U.S. Using Air Space but Not Bases. The New York Times. 19.03.2003.
URL: <https://www.nytimes.com/2003/03/19/international/middleeast/turkey-open-to-us-using-air-space-but-not-bases.html>

Cagaplay S., Parris M. Turkey after the Iraq War: Still a U.S. Ally? 2003.
URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/turkey-after-the-iraq-war-still-a-u-s-ally>

⁵⁰ Ахметов Т. Базовая сборка: Турция наращивает военное присутствие на Черном море // *Известия*. 18.12.2018.
URL: <https://www.iz.ru/824476/timur-akhmetov/bazovaia-sborka-turtcia-narashchivaet-voennoe-prisutstvie-na-chernom-more>

⁵¹ Обнаружение в 2018 г. новых месторождений газа на шельфе Кипра спровоцировало разногласия между правительством Турции с одной стороны и правительством Кипра и западными компаниями Exxon Mobil и ENI. Установка газодобывающего оборудования компании Exxon Mobil на спорных территориях в марте 2018 г. осуществлялась при поддержке десантного корабля ВМФ США «Иводзима».
См. подробнее: <https://www.maritime-executive.com/article/u-s-navy-arrives-as-exxon-begins-cyprus-campaign>

⁵² Турция забрала все свое золото из ФРС США // *Vz.ru*. 20.04.2018.
URL: <https://www.vz.ru/news/2018/4/20/918807.html>

⁵³ US moves nuclear weapons from Turkey to Romania // *Euractiv*. 18.08.2016.
URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-moves-nuclear-weapons-from-turkey-to-romania/>
U.S. Nuclear Weapons in Turkey Raise Alarm. *Armscontrol.org*. November, 2017.
URL: <https://www.armscontrol.org/act/2017-11/news/us-nuclear-weapons-turkey-raise-alarm>

элементы ПРО США. Согласно имеющейся правовой базе⁵⁴, на территории Румынии можно разместить воинский контингент ВС США численностью 3 тыс. чел. а при необходимости увеличить его до 3,5 тыс. военнослужащих, но не более чем на 90 суток. Центральными объектами являются база ПРО Девеселу, авиабаза Михаэл Когэлничану (способная после модернизации принимать большинство типов самолетов НАТО и осуществлять широкомасштабный транзит); база ВМФ Констанца, где проводятся работы по расширению и углублению фарватеров, строительству новых причальных сооружений и складских корпусов, оборудованию пунктов приема личного состава⁵⁵.

Важным элементом является Болгария, где существуют четыре базы США: авиабазы Безмер и Граф Игнатиево, полигон Ново Село, центр логистики Айтос (район г. Бургас). Численность американского персонала в стране, согласно договоренностям из 2006 г., составляет 2500 человек (с возможностью расширения до 5000 на срок до 90 дней)⁵⁶. Удаленность болгарско-румынской инфраструктуры от остальных европейских центров актуализирует проблему логистики. Сегодня тыловое значение для Болгарии и Румынии имеют авиабазы НАТО в Венгрии: Тасар (использовался в 1999–2003 гг., законсервирован в 2011 г.) и Папа (163 км от Будапешта, 163 км от Вены), имеющая возможность принимать тяжелые самолеты С-17⁵⁷.

Вероятно, в нынешних условиях это не является достаточным, поэтому в 2018 г. США анонсировали создание 5 новых баз на Балканах. Будет создана авиабаза НАТО в центральной Албании (г. Кучова). Анонсировано создание трех военных объектов в Греции (Ларисса, Волос и Александруполис). Также планируется создание учебного авиацентра НАТО на Каламате (южный Пелопоннес)⁵⁸.

Создание данных объектов находится еще на стадии согласования и планирования. Однако в случае успеха это значительно укрепит болгарское направление и позволит США более свободно чувствовать себя в отношениях с Турцией. Потенциально углубление разногласий с Турцией (в случае продолжения) заставит США более активно опираться на балканский сегмент юго-восточного фланга НАТО как единственный оставшийся в их распоряжении. Это обстоятельство предопределило характер отношений с Албанией, Болгарией, Румынией и Хорватией которых можно отнести к наиболее лояльным союзникам НАТО. Но также это потребует дополнительных гаран-

⁵⁴ Договор от 2005 г. «О размещении в Румынии военных баз США» (вступил в действие 29 июня 2006 г.); меморандум «Об американском военном присутствии на территории страны» (одобрен парламентом Румынии 2 мая 2007 г.); соглашение «О размещении системы обороны Соединенных Штатов от баллистических ракет в Румынии» (подписано представителями двух стран в Вашингтоне 13 сентября 2011 г.).

⁵⁵ Бочаров К. Подготовка инфраструктуры Румынии к размещению воинских контингентов НАТО и США (2015) // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 10. С. 19–22.

⁵⁶ Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Bulgaria on Defense Cooperation. 28.04.2006. P. 5. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/70921.pdf>

⁵⁷ URL: <https://www.nspa.nato.int/en/organization/NAMP/papa.htm>

⁵⁸ Kammenos proposes US bases in Volos, Alexandroupoli and Larissa // Ekathimerini.com. 10.10.2018. URL: <http://www.ekathimerini.com/233472/article/ekathimerini/news/kammenos-proposes-us-bases-in-volos-alexandroupoli-and-larissa>

тий стабильности в сербо-черногорской части региона, которая со всеми основаниями может быть отнесена в НАТО к части «проблемных».

С точки зрения улучшения логистических возможностей НАТО, можно объяснить вступление в Альянс Черногории и Северной Македонии. Отколовшись в середине 2000-х гг. от сербского пространства, политическое руководство Черногории демонстрирует значительно большую лояльность евроатлантизму и меньше связано «исторической памятью», сформированной бомбардировками НАТО. На ее территории находится крупный порт в г. Бар, являющийся единственной точкой доступа в Адриатику для Сербии. Вступление в НАТО вынуждает Сербию рассматривать альтернативные направления морского доступа. В теории их существует два: через прибрежную микроскопическую зону в Республике Сербской и в рамках кооперации с членами НАТО. Реалистичность второго варианта подтверждается заинтересованностью Белграда в албанском направлении с портом Дуррес⁵⁹. Несмотря на кризис в Северном Косово, продолжается строительство шоссе Ниш-Приштина, ведущее в албанском направлении. В политическом смысле это означает, что интересы повышения транзитной роли будут вынуждать Сербию к сотрудничеству с «клиентами» НАТО в регионе, что приведет к вовлечению в евроатлантические процессы самой Сербии.

Важной связующей точкой в регионе является Северная Македония. Через нее проходит транспортный Коридор X, ведущий из Сербии в сторону греческих портов. Положение Северной Македонии является важным для обеспечения болгарского направления. Этим объясняется ускоренное («мобилизационное») вовлечение страны в НАТО, организованное посредством сомнительного референдума 30 сентября 2018 г. и смены названия страны. 1 августа 2017 г. США поддержали «Договор о дружбе» между Болгарией и Северной Македонией⁶⁰. Данное соглашение подразумевает создание совместных логистических и инфраструктурных цепочек (София – Скопье), что увеличивает влияние Болгарии в Северной Македонии. Другие положения договора подразумевают «шефство» Болгарии над Македонией в области евроинтеграции и видения исторического процесса, что создает предпосылки для политического манипулирования и контроля. То же самое можно констатировать в отношении Преспанского соглашения («Договор о названии» 12 июня 2018 г.) между Северной Македонией и Грецией, а также комплекса уступок албанскому сообществу внутри Северной Македонии, известному как «Тиранская платформа». Таким образом, создается система неформального «шефства». Однако оно осуществляется не в формате делегирования полномочий одному игроку над всеми остальными (США – Турция согласно проектам начала 2000-х), а в формате «долевого распределения» между активными участниками регионального процесса (Албания, Болгария и Греция по отношению к Северной Македонии).

⁵⁹ Durrës will be the closest port to Serbia, Vucic says // Balkaneu.com. 14.10.2016.
URL: <https://www.balkaneu.com/durres-closest-port-serbia-vucic>

⁶⁰ Bulgaria and Macedonia Sign Treaty of Friendship. State.gov. 01.08.2017.
URL: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/272975.htm>

Таким образом, с начала 2000-х гг. присутствие США в Юго-Восточной Европе носит военно-политический характер, основной особенностью которого является перемещение на Балканы инфраструктуры НАТО, ускоряющееся по мере нарастания противоречий с Россией, а также с Турцией. В формируемой региональной структуре передовое значение имеют Болгария и Румыния, а также Греция. Западные Балканы же имеют тыловое значение. Соображения логистики и тыловой безопасности вынуждают США обратить особое внимание на Сербию, Боснию и Герцеговину, Черногорию и Северную Македонию, где начался процесс натоизации, поводом к которому стал кризис по линии Россия–Запад.

Развитие присутствия США в Юго-Восточной Европе

«We don't exclude territorial adjustments. ... We think they've got to solve it for themselves».

Джон Болтон, советник Президента США по вопросам национальной безопасности, о возможности обмена территориями между Сербией и Косово (август 2018 г.)⁶¹

Развитие событий в последние пять лет (как внутри Балкан, так и в отношениях США по юго-восточному флангу НАТО) вынуждает США реагировать: как подстраиваясь под обстоятельства, так и направляя их. Возникает необходимость определить контуры будущего присутствия США в регионе и на европейском континенте, направления дальнейших изменений.

Сегодня повестка в Юго-Восточной Европе не сводится к противостоянию Россия–НАТО и тем более Россия–США. В случае «военного сценария» весьма вероятно, что Россия станет главным противником США и НАТО. Однако в сценарии «мирного времени» конкурентов у США множество. Балканы могут стать для них ареной экономического противоборства с Китаем и конъюнктурного – с ЕС. Не стоит забывать про Британию, которая, вне зависимости от успеха Brexit, пытается также найти себе место в Юго-Восточной Европе⁶².

С этой точки зрения сохранение присутствия в Европе является критически важным. Наиболее удобной точкой опоры становится Центральная и Юго-Восточная Европа, страны которой по историческим, экономическим причинам, более склонны верить в американскую идею и более податливы в конъюнктурном плане. Вряд ли это может устраивать Германию, смотрящую на вещи крайне прагматично, также делающую ставку на регион ЦЮВЕ, но при этом принуждающую эти страны к крайне неприятным решениям в области борьбы с миграцией и бюджетного планирования⁶³.

Присутствие в Юго-Восточной Европе может обеспечиваться посредством создания военных баз, альтернативной энергетической инфраструктуры (интерконнекторы, поставки СПГ), артикулирования своей роли как главного борца с терроризмом, организованной преступностью и угрозой беженцев.

⁶¹ An Offensive Plan for the Balkans That the U.S. Should Get Behind // The New York Times. 13.09.2018.
URL: <https://www.nytimes.com/2018/09/13/opinion/kosovo-serbia-land-swap.html>

⁶² The UK and the future of the Western Balkans. House of Lords // Select Committee on International Relations. HL Paper 53. P. 5. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/.../53/53.pdf>

⁶³ Germany to propose cutting funds to EU members that violate rule of law // Euractiv. 31.05.2017.
URL: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/germany-to-propose-cutting-funds-to-eu-members-that-violate-rule-of-law>

Важным является вопрос, будет ли присутствие обеспечиваться посредством инструментов НАТО или через двухсторонние отношения? Возможно, это будет зависеть от характера отношений со странами Западной Европы, занимающими важное место в иерархии НАТО. Углубление разногласий будет вынуждать США задействовать двухсторонние связи. Однако структуры НАТО остаются важным инструментом с точки зрения вовлечения в партнерство «неопределившихся» стран – Сербии и Боснии и Герцеговины.

Цели США в рамках регионального противоборства с Россией можно определить следующим образом:

- Решение в свою пользу вопросов нефтегазового транзита (борьба против «Турецкого потока», развитие альтернативной нефтегазовой инфраструктуры);
- Лишение России военного доступа к региону и снижение ее влияния на «неопределившиеся» страны НАТО;
- Борьба в области «мягкой силы», ослабление цивилизационно-культурной привлекательности России, формирование альтернативных исторических нарративов.

Главным средством решения данных вопросов на сегодняшний день является ускоренная интеграция в евроатлантические структуры, сопровождающаяся форсированными политическими переменами внутри стран-объектов (Северная Македония) или, наоборот, отсутствием таковых (Черногория). Отметим утилитарность и изменчивость данных подходов. Несмотря на смену власти в Северной Македонии и бегство из страны премьера Н. Груевского, вряд ли стоит ожидать исключения из политики и разгрома ставшей оппозиционной партии ВМРО. Звучат рекомендации «не переключаться» в Зорана Заева⁶⁴. Напротив, масштабные протесты 2019 г. в Черногории указывают на то, что перемены в руководстве этой страны, спустя 28 лет с начала распада Югославии, могут все-таки случиться.

Центральным вопросом ближайшего времени становятся действия США в Сербии и Боснии и Герцеговине. Во внутренней политике предметом беспокойности является ориентация на Россию ряда политических партий, сохранение чувства «обиды» и реваншизма на евроатлантический блок за события 1990-х гг. Поэтому возможным следующим шагом является исключение данных сил из системного политического поля. На преодоление этих настроений в Сербии в 2001–2017 гг. была выделена сравнительно небольшая сумма в 800 млн долл.⁶⁵ Увеличение финансирования на «мягкую силу» будет свидетельствовать об активизации американской политики.

Другим направлением двухсторонних отношений может стать поддержка военных и полицейских сил стран региона для борьбы с актуальными вызовами – нелегальной миграцией, организованной преступностью и контрабандой, терроризмом. В 2016 г. Госдепартамент США в рамках Программы

⁶⁴ Marusic D., Bedenbaugh S., Wilson D. *Balkans Forward*. P. 19.

⁶⁵ Serbia: Background and U.S. Relations // Congressional Research Service Report R44955. 16.11.2018. P. 2.
URL: <https://www.crsreports.congress.gov>

по экспортному контролю и пограничной безопасности оказали помощь пограничным и таможенным службам Сербии⁶⁶. Поставка снаряжения и организация тренинговых программ является выгодным во многих отношениях шагом. На данные программы существует запрос в других странах региона (Хорватия, Словения, Северная Македония, Черногория). Также это позволяет активировать взаимосвязи в рамках НАТО и двухстороннего партнерства.

Несомненно, в данной картине интересам США не противоречит членство Сербии в ЕС, так как это позволяет решить сразу несколько тактических задач одновременно. Однако поскольку одним из значимых препятствий для вступления, наряду с непризнанием Косово, является неприсоединение к санкциям против России, а также заметные пророссийские настроения, следует ожидать новой борьбы в сфере идеологического, информационного и гуманитарного влияния⁶⁷.

⁶⁶ Serbia: Background and U.S. Relations // Congressional Research Service Report R44955 (16.11.2018). P. 5.
URL: <https://www.crsreports.congress.gov>

⁶⁷ Ibid. Pp. 11–12.

Заключение

За последние двадцать лет положение дел в Юго-Восточной Европе эволюционировало к многостороннему столкновению интересов. От проблематики Запад–Россия и расширения НАТО оно перешло к ситуации соотношения интересов ряда глобальных игроков, военно-политических блоков и региональных держав: ЕС и НАТО, США и Россия, Турция и Китай. Данный список можно продолжать.

Присутствие США основывается на политическом, силовом и конъюнктурном влиянии. Это отличает США от Евросоюза, но формирует между ними симбиоз, который действует с момента провозглашения для региона евроатлантической перспективы в начале 2000-х гг. Сегодня он не исчерпан, однако возникает вопрос о пределах его действия в ближайшем и среднем будущем.

Сегодня действия США в регионе можно определить как ребалансировку позиций и перемещение инфраструктуры НАТО. Это необходимо для создания инструментов давления на Западную Европу, консолидации юго-восточного фланга, создания альтернативы Турции, ограничения Китая.

Для США Юго-Восточная Европа важна в утилитарном отношении. Этот регион идеально подходит для организации политических интриг и акций, направленных против конкурентов США в многополярном мире. Но также это могут быть внутриамериканские (межведомственные) интриги – в случае нарастания напряженности внутри самих США в контексте выборов 2020 г.

Балканы, несомненно, важны как зона демонстрации превосходства США в Европе перед ЕС. Практическим выражением данного превосходства является функциональность предлагаемых политических решений (в частности соглашения по Косово), обусловленная менее нормативной и более прагматичной политикой. В отличие от ЕС, США менее заинтересованы в созидательной долгосрочной политике, так как этот регион является источником угроз для европейского, а не американского «подбрюшья».

Все это довольно опасно. Во-первых, архитектура безопасности, созданная в 1990-е гг. во многом по инициативе США, не идеальна и содержит множество «замороженных конфликтов». Во-вторых, в результате событий последних десяти лет (включая спорное македонское урегулирование) были сформированы предпосылки для новых конфликтов. В-третьих, отсутствие трезвой оценки этих рисков ведет к политике повышения ставок в игре со стороны всех международных игроков, что очень опасно в проникнутом идеями национализма и реваншизма регионе. В-четвертых, демонстративная лояльность перед США региональных элит (практически всех элит региона) приведет к тому, что они будут еще более успешно манипулировать Вашингтоном, противопоставляя себя всем возможным оппонентам внутри, реализуя собственные цели. В случае радикального обострения ситуации

США не смогут помочь всем одновременно. Невозможность получить желаемое за счет США неизбежно будет толкать политические силы к альтернативным партнерам.

«США не являются для Сербии врагом, а Россия не является «старшим братом» и партнером». Такой нарратив мы увидим в строчках ангажированных журналистов, докладах евроатлантических НКО и устах политиков. Создание негативного образа России в области гуманитарного влияния несомненно будет продолжаться.

Но это направлено не только и не сколько против России, сколько на укрепление позиций США, имеющих широкий фронт задач.

Данная пропаганда не изменит того факта, что российско-сербским отношениям более 200 лет. Имея противоречия в ходе XX в., Россия и Сербия были союзниками в двух мировых войнах. После отчуждения, начавшегося в конце 1940-х гг., Россия и Сербия нашли себя в ходе кризисных событий 1990-х гг. Сейчас отношения наших стран являются лучшими за всю историю. Сербия – единственная страна, которая открыто поддерживает Россию к западу от ее границ. В 1920-е гг. российские архитекторы создавали современный Белград. В 2000-е гг. Россия вложила средства в восстановление сербских предприятий и оказала поддержку в международных организациях. Наши отношения лишены идеализма. Напротив, несмотря на показную эмоциональность, сейчас в них больше расчета и прагматики. Как и США, Россия действительно «преследует на Балканах свои интересы». Сербские интересы не идентичны российским и вряд ли идентичны американским. Однако, наряду с прагматикой, в отношениях России и Сербии всегда есть солидарность. Вероятно, это отличает Россию от США.

Несмотря на все симпатии к Балканам, в Москве сильно мнение, что лучшей стратегией России является уход из этого региона. Как отмечает Ф. Лукьянов: «Я боюсь, на Балканах может происходить что-то нехорошее. России главное не поддаваться на соблазн пойти кого-то спасать»⁶⁸.

Такая угроза гипотетически существует, поскольку, хотя ситуация в регионе и является многогранной, Россия рассматривает ее преимущественно в категориях биполярного противостояния.

Вместе с тем уход России с Балкан может ввергнуть регион в хаос. Это понимали США в начале 1990-х гг. пригласив Россию для участия в миротворческой миссии, пускай и в символической роли.

Парадоксальным образом отсутствие конкретного противостояния на Балканах также не панацея. В силу сложности региональных реалий и нерешенности проблем югославского наследия ситуация в регионе вне зависимости от внешних обстоятельств будет деградировать. При этом России вряд ли выгодно открывать противостояние с США в регионе, где мы преследуем прагматические экономические интересы с начала 2000-х гг. Во-первых, это приведет к обнулению немногих имеющихся, но важных достижений.

⁶⁸ См.: Вести ФМ. 20.08.2018. URL: <https://www.radiovesti.ru/news/909983>

Во-вторых, это гарантированно приведет к ослаблению Сербии как главного партнера России в регионе, на которого делалась ставка и которая считается российским «протее» и «троянским конем». Кстати, это также навредит интересам США – исходя из посыла, что они заинтересованы в стабильных Балканах, а Сербия является для них партнером.

В соответствии с этим Балканам для страховки от наиболее нежелательных конфликтогенных сценариев, как никогда, необходима согласованная позиция международных игроков и, в первую очередь, России и США. Она возможна в силу отсутствия в регионе у обеих сторон значимых национальных интересов и желания сохранить свое влияние как непосредственно на Балканах, так и в континентальном контексте. Вопрос принятия подобного решения лежит даже не в плоскости политической воли, а в осознании того факта, что совместные действия могут принести значительные дивиденды обеим сторонам: демонстрация страны «мирового значения» и для США, и для России (а вслед за этим снятие с повестки дня дискуссии о необходимости реформирования современных политических институтов системы глобального управления), удержание Западной Европы в рамках, соответствующих интересам Вашингтона и Москвы, релятивизация вероятности возникновения антиамериканского тандема Россия–КНР или умеренно антироссийского тандема КНР–ЕС.

Об авторах

Екатерина Энтина – кандидат политических наук, доцент НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник Института Европы РАН.

Александр Пивоваренко – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института славяноведения РАН.

Максим Сучков – кандидат политических наук, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО МИД России.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД – это ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Для заметок

Для заметок

Российский совет по международным делам

**США НА БАЛКАНАХ:
ЭВОЛЮЦИЯ ПРИСУТСТВИЯ, ПРИОРИТЕТЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Рабочая тетрадь № 53/2019

Верстка — О.В. Устинкова

Источники фото на обложке:
справа наверху – Библиотека Конгресса США, общественное достояние;
справа внизу – Flickr / orientalizing CC BY-NC-ND 4.0;
слева внизу – Flickr / Gage Skidmore CC BY 4.0.

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 2. Тираж 200 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
www.russiancouncil.ru