

УДК 327 (091)

«СТРОИТЕЛЬСТВО НАЦИИ» НА ПРИМЕРЕ ПОЛИТИКИ ДЖ. У. БУША В ИРАКЕ

© 2015 г. **А.С. Евсеенко***
Институт США и Канады РАН, г. Москва

Данная статья рассматривает участие США в строительстве политических механизмов в Ираке после свержения режима Саддама Хусейна (2003–2008 гг.). Целью работы является определение причин, по которым силами возглавляемой США коалиции не удалось в сжатые сроки создать политическую структуру, консолидирующую иракское общество, и таким образом избежать роста этно-религиозного насилия в Ираке.

Ключевые слова: Внешняя политика США, строительство нации, война в Ираке.

Создание государственных учреждений и институтов гражданского общества является залогом гражданского мира в стране, прошедшей через военное вторжение и оккупацию. Отсутствие демократических традиций вместе с наследием диктатуры как усложняют, так и повышают значимость создания новых политических структур. В стране, которая исторически расколота по этническому и религиозному признакам, крайне важно создать механизмы, позволяющие решать политические разногласия мирным путём: через выборы, парламент, суд и СМИ. Так как основанный на расколе общества конфликт не решить одной военной силой, США на всём протяжении войны искали такую политическую структуру, которая объединила бы иракский народ и не дала бы укорениться исламскому радикализму в этом обществе.

Просчёты предвоенного планирования

После терактов 11 сентября 2001 г. администрация Буша пересмотрела взгляды на основные угрозы национальной безопасности США. Таковыми стали страны, располагающие оружием массового уничтожения и оказывающие поддержку террористическим организациям. В руководстве США располагали информацией о связях иракского лидера Саддама Хусейна с террористами, а также принимали во внимание его конфликты с инспекторами ООН по оружию массового уничтожения. Поэтому в ноябре 2001 г. президент Буш поручил Министерству обороны изучить вопрос о свержении режима Хусейна.

Однако ни ноябрьский приказ президента пересмотреть и усовершенствовать планы возможной войны с Ираком, ни поручение Комитета начальников штабов (КНШ) главе Центрального командования США генералу Т. Фрэнксу

* **ЕВСЕЕНКО Андрей Сергеевич** – аспирант ИСКРАН. E-mail: bubba89@yandex.ru

летом 2002 г. составить план действий в послевоенный период не привели к его появлению. Командующий сухопутными войсками генерал-лейтенант Д. МакКирнан, которому Фрэнкс перепоручил вопросы послевоенного планирования, поверхностно обозначил невоенные задачи сил коалиции, недоработав к моменту взятия Багдада основной план и не приступив к запасному его варианту [8].

Передача президентом всех полномочий по планированию послевоенного восстановления Ирака военным привело к их попыткам решить проблему нового иракского руководства наиболее простым путём. Заместители министра обороны – Д. Фейт и П. Вулфовиц – предлагали сделать временным правительством «Иракский национальный конгресс», организацию иракских эмигрантов. Министерство обороны благоволило её лидеру, Ахмеду Чалаби и в довоенный период поддерживал его, в отличие от разведчиков и дипломатов, которые были осведомлены о нечистоплотности бывшего банкира и его непопулярности среди иракцев [19]. Идею передать полномочия эмигрантам отверг президент Буш – с его точки зрения иракские власти не должны были избираться в Вашингтоне [32, р. 133].

Гражданские ведомства тоже проводили свои изыскания в области послевоенного планирования. Объявленный Государственным департаментом в марте 2002 г. проект «Будущее Ирака» свёл вместе группы иракских эмигрантов и американских гражданских экспертов. К середине сентября Агентство международного развития (АМР) организовало работу нескольких коллективов, занимавшихся послевоенным планированием совместно с неправительственными организациями, в формате еженедельных координационных встреч.

Совет национальной безопасности сформировал свои межведомственные группы: Иракское военно-политическое подразделение, и Гуманитарно-реконструкционную группу. Однако их изыскания не интересовали разработчиков военных планов. Многие идеи так и остались на бумаге, поскольку их содержание не было обсуждено, либо было не одобрено высокопоставленными ведомственными представителями групп. В целом предвоенное планирование политических и экономических проблем послевоенного Ирака свелось к бесперспективной работе закрытых сообществ, а не к выстраиванию многогранной последовательной стратегии.

Другая проблема, касающаяся процесса межведомственного планирования, вращалась вокруг проекта Государственного департамента «Будущее Ирака». Его возглавил Т. Уорик, специальный советник отдела по вопросам государств северной части Персидского залива. Сопровождения проводились с июля 2002 по апрель 2003 г. по таким вопросам как здравоохранение, гуманитарная помощь, требующаяся немедленно после падения режима Саддама, топливо и электроэнергия, образование, средства массовой информации, сельское хозяйство и становление демократических институтов. В его итоговом докладе были предположения, оказавшиеся пророческими. Журналист Дж. Фэллоус утверждал следующее: «Более года назад, задолго до начала боевых действий, подробные рекомендации и неявные наставления проекта "Будущее Ирака" предоставили американскому правительству очень хороший обзор того, какого рода политические конфликты их могут ждать в Ираке» [9].

Большинство аналитиков, знакомых с содержанием этого исследования, не согласились с утверждением, что рекомендации проекта представляли собой приемлемый план. Р. Перито, бывший чиновник Государственного департамента и эксперт по проблемам послевоенного установления порядка сказал: «Это была хорошая идея. Она свела вместе эмигрантов, многих умных людей, и её отчёты были весьма впечатляющими. Но проект никогда не доходил до точки, где мог быть воплощён в жизнь» [31]. Д. Кей, глава Иракской поисковой группы, читал исследование и подвёл итог: «Это не был план, на основании которого можно отдавать выполнимые приказы войскам» [8]. Перед прибытием в Багдад посол Р. Крокер – помощник госсекретаря США по ближневосточным вопросам, который был хорошо знаком с содержанием этого исследования, сказал послу П. Бремеру, что проект «Будущее Ирака» никогда не рассматривался как настоящий послевоенный план [4, р. 25].

Первая организация, специально предназначенная для планирования послевоенной политики в Ираке, появилась только 20 января 2003 г., когда президент Буш подписал президентскую директиву по национальной безопасности № 24. Этот документ учреждал Управление по восстановлению и гуманитарной помощи (УВГП), которое возглавил отставной генерал-лейтенант армии Дж. Гарнер. Согласно директиве № 24, эта организация должна была проводить «детальное планирование спектра проблем, с которыми США столкнутся бы в рамках послевоенного управления Ираком» [8]. Но заместитель министра обороны Д. Фейт сузил круг полномочий УВГП, заявив Дж. Гарнеру, что широкий круг усилий по планированию был уже проведён американским правительством, и что работа отставного генерала будет заключаться в интеграции предыдущих наработок, а не в создании новых планов.

Из-за нехватки времени и кадров Гарнер и его штаб стали разрабатывать только те проблемы, которые потребуют от оккупационных властей незамедлительного решения. Такие как поток беженцев, особенно если Саддам Хусейн применит химическое оружие, поджёт иракских месторождений нефти, разрушение дамб. Также рассматривались сценарии вспышки эпидемии холеры и других заболеваний, выхода из строя коммунальных систем, угрозы голода, как только система подвоза продовольствия будет разрушена. В этих аспектах УВГП воспользовалось предыдущими наработками.

Помимо вопросов гуманитарной помощи, Гарнеру необходимо было обеспечить функционирование иракских министерств в период между падением режима Хусейна и установлением нового правительства. Планировалось, что чиновники высокого ранга – министры и некоторые члены партии БААС – могут быть смещены без существенного нарушения работы министерств. Большой штат гражданских лиц в министерствах продолжал бы функционирование под новым руководством. Гарнер, как и Министерство обороны, планировал сохранить силовые структуры режима Хусейна в целях оказания поддержки в восстановлении страны и чтобы избежать роста безработицы среди населения. В каждом министерстве была бы создана консультативная группа, состоявшая из старшего советника из коалиционного правительства, иракских технократов из числа эмигрантов и наиболее высокопоставленных иракских технократов, оставшихся в ведомствах после смещения баасистов.

Обнаружилась одна особенно серьёзная для послевоенного восстановления проблема – не удавалось убедить в необходимости присутствия в Ираке представителей от разных министерств. Это было вызвано бюрократическим сопротивлением различных агентств, не желавших отдавать свой персонал в распоряжение МО, чего они никогда ранее не делали [8]. В ходе переговоров с государственными структурами возникла проблема безопасности гражданских должностных лиц в послевоенный период. Британский генерал А. Уитли, заместитель Д. МакКирнана по сухопутным силам коалиции по послевоенным вопросам, был обеспокоен тем, что коалиция, возможно, будет нести потери от трёх до пяти убитых в неделю уже после взятия Багдада и что некоторые из них будут гражданскими лицами. В результате таких прогнозов некоторые представители Госдепа заявили, что они не смогут работать в подобных условиях.

Глава Управления по восстановлению и гуманитарной помощи намеревался начать работу в Багдаде в апреле 2003 г. Его обязанности заключались бы в назначении Временного иракского правительства, организации выборов в иракское конституционное собрание, ратификации иракцами своей новой конституции, проведении общенациональных выборов, и в конечном счёте передаче суверенитета демократически избранному иракскому правительству не позже августа 2003 г. Такой план действий базировался на трёх предположениях. Во-первых, был расчёт на сохранение большинства иракских сил правопорядка и поддержание ими оккупации. Во-вторых, в управлении Гарнера полагали, что мировое сообщество быстро направит ресурсы в Ирак и частично снимет ответственность с США. В-третьих, считалось, что иракское правительство будет быстро сформировано, и Соединённые Штаты снимут с себя ответственность за управление страной вскоре после смены режима Хусейна [30, p. 104–105]. Ни одно из этих предположений не подтвердилось на практике.

Финальное рассмотрение плана действий в послевоенном Ираке произошло 10 марта 2003 г. Ф. Миллер, директор СНБ по оборонной политике и контролю над вооружениями, возглавил совещание, на котором присутствовали президент Буш и его советники. Помимо военных аспектов, Миллер отметил несколько гражданских пунктов послевоенной политики США: твёрдая программа дебаасификации (25 тыс. сторонников Саддама, 1–2% членов БААС планировалось отстранить от государственной службы в новом Ираке), формирование комиссии из иракцев для расследования преступлений баасистов, преследование лиц, совершивших преступления в отношении американцев, иракцев и кувейтцев во время войны в Персидском заливе в 1991 г., передача власти непосредственно от оккупационных властей к новому иракскому правительству без привлечения международных организаций [12, p. 162].

Никакого запасного плана на случай форс-мажора Миллер не озвучил – его приоритетом были военные, а не гражданские вопросы. Управление по восстановлению и гуманитарной помощи готовилось к большому числу беженцев, пожарам нефтяных скважин, нехватке продовольствия. Но так как война оказалась скоротечной, ни одна из послевоенных катастроф, к которым готовились Гарнер и его группа, не произошла.

Утверждение, что администрация Буша не осуществляла никакого послевоенного планирования в отношении Ирака, преувеличено. Как замечал Гарнер,

планов было составлено много – в МО, в Госдепе, в АМР, в министерствах сельского хозяйства и финансов. Проблема была в обособленности процесса планирования. Каждое из этих ведомств проводило его для себя [11]. И в результате «сверхцентрализации» отсутствовала эффективная интеграция этих планов. Это вызвало иллюзию простых решений и скоротечных результатов при создании новой иракской государственности. Когда ситуация в Ираке стала развиваться по непредвиденному сценарию, США заплатили за отсутствие запасного плана человеческими жизнями, деньгами, временем и репутацией.

Поиски стратегии выхода из Ирака: проблема разграничения полномочий

Ещё до того как Дж. Гарнер прибыл в Багдад, в Вашингтоне уже искали ему замену. Рамсфелду нужен был такой представитель президента в Ираке, у которого была бы сосредоточена в руках вся полнота власти [41, р. 166]. 24 апреля 2003 г. министр обороны вызвал к себе отставного генерала, чтобы заявить ему о замене его на П. Бремера. 9 мая 2003 г. Бремер был официально назначен представителем президента, перед которым он должен был отчитываться через министра обороны, будучи наделённым всеми законодательными, исполнительными и судебными функциями в Ираке [4, р. 13].

Пока Бремер был в Вашингтоне и готовился к отъезду в Ирак, он встретился с Дэвидом Фейтом, который сообщил ему о приказе о дебаасификации, который должен был проводить в жизнь Гарнер. Бремер просил Фейта подождать и издать этот приказ, как только он прибудет в Ирак. 16 мая Бремер издал приказ № 1 Временной коалиционной администрации (*Coalition Provisional Authority*), о дебаасификации иракского общества. Этот указ отстранял высший уровень партии БААС, который ВКА оценивала в один процент от всех членов партии (или 20 тыс. человек), от государственной службы [5].

Помимо решений о дебаасификации, ещё одним ключевым решением Бремера был отказ от планов предшественника создать суверенное иракское правительство. Предыдущий глава администрации Гарнер и Залмай Халилзад – представитель президента США среди «свободных иракцев» – в мае 2003 г. сделали заявления, из которых следовало, что образование иракского правительства может произойти в ближайшее время [21]. Бремер не разделял такой подход и отменил все местные выборы по всему Ираку, осуществляя возвращение суверенитета и создание демократических механизмов «сверху». 13 июля Бремер учредил Иракский временный управляющий совет (ИВУС), состоявший из 25 иракцев (13 шиитов, пять курдов, пять суннитов, один ассириец-христианин и один туркоман). Управляющий совет не смог договориться о лидере, и поэтому председательство в совете менялось ежемесячно в течение 11 месяцев его работы. Совет также оказался неспособен выполнить даже ограниченные обязанности, что передал ему Бремер, включая составление конституции.

Если ИВУС не справлялся со своими обязанностями из-за внутренних конфликтов, то на работе Временной коалиционной администрации отрицательно сказался сильный дефицит кадров. Минобороны США оказалось не в

состоянии укомплектовать миссию квалифицированным персоналом, а другие учреждения предоставили ограниченное число людей. Такой поворот событий значительно ограничил эффективность работы администрации, её способность установить отношения с местными иракцами.

Отсутствие координации среди высшего руководства США также сказывалось в случае необходимости корректировок курса иракской политики. В течение визита в Вашингтон в конце июля 2003 г. Бремер, предоставив новый переходный план «Перспектива передачи власти иракцам», обнаружил, что с отчётами, которые он отправлял в Пентагон, не знакомы ни в Государственном департаменте, ни в ЦРУ, ни в Белом доме. Оказалось, что межведомственное взаимодействие отсутствовало. Ф. Миллер продолжал собирать информацию для помощника по национальной безопасности К. Райс от британцев, из СМИ и через различные военные контакты, но доклады от Бремера ей не поступали. К августу К. Райс и её заместитель С. Хэдли поняли, что Рамсфелд не занят политическими вопросами Ирака, а сконцентрирован на военных. Помощник по национальной безопасности сообщила Миллеру, что дела в Ираке идут не так, как планировалось, и распорядилась восстановить Исполнительную руководящую группу, которая до войны занималась преимущественно военными, а не гражданскими вопросами послевоенного планирования [41, р. 241].

В сентябре 2003 г. Бремер опубликовал статью в «Вашингтон пост», в которой излагал семишаговый план под названием «Иракский путь к суверенитету». Там он изложил график написания и ратификации конституции и проведения национальных выборов как прелюдию возвращения суверенитета [3]. На этот раз с планами Бремера ознакомились в Вашингтоне, но его статья не была никем одобрена. Вскоре К. Райс назначила бывшего посла в Индии Р. Блэквилла своим новым заместителем, считая его «ключевой фигурой» Белого дома по Ираку. Таким образом, вопросы иракской политики постепенно перешли из компетенции МО к СНБ.

Решение этих вопросов надлежало ускорить. Поэтому 16 октября 2003 г. Совет Безопасности ООН, действуя по инициативе США, установил 15 декабря 2003 г. окончательным сроком для Иракского временного управляющего совета, чтобы представить на рассмотрение план по разработке конституции и выборам в правительство. 15 ноября Бремер вернулся из поездки в Вашингтон и сообщил иракцам о новом переходном плане, гораздо более быстром, нежели изложенный в его статье в «Вашингтон пост» двумя месяцами ранее. ИВУС выразил недовольство тем, что США диктовали, а не формировали консенсус. План, который обозначал переход в принятии решений в отношении Ирака в Вашингтон из Багдада, предполагал с февраля 2004 г. до декабря 2005 г. выстроить структуру новой иракской государственности, от утверждения Иракским временным управляющим советом «переходного административного права» до общенациональных выборов в постоянное иракское правительство [8].

Теперь, когда был сформирован путь к передаче суверенитета непосредственно иракцам к 30 июня 2004 г. (к этой дате планировалось избрать иракское временное правительство), внимание администрации Буша сосредоточилось на том, что будет представлять собой американское присутствие в Ираке на пе-

реходном этапе. Пауэлл и Рамсфелд пытались договориться по поводу того, кто будет отвечать за американский невоенный персонал в Ираке. Пауэлл настаивал на том, что при создании американского посольства в Багдаде, Государственный департамент через посла будет заниматься только гражданскими вопросами американской политики в Ираке. Рамсфелд считал, что Госдепартамент должен сохранить полную ответственность за 130 тыс. солдат, всё ещё остававшихся в Ираке. Райс не отдавала предпочтение ни одной из этих двух точек зрения, но хотела, чтобы были чётко определены полномочия, и в будущем не возникало вопросов по поводу того, кто кому подчиняется. 11 мая 2004 г. президент Буш подписал Президентскую директиву по национальной безопасности № 36. Она предполагала ликвидацию администрации Бремера не позже 30 июня и создание на её месте американской дипломатической миссии в Багдаде, ответственной за деятельность США в Ираке. Директива № 36 переносила ответственность от Министерства обороны на Государственный департамент с одним условием: глава дипломатической миссии или посол будет «нести ответственность за руководство, координацию и надзор за всеми американскими чиновниками, политиками и их деятельностью в стране, кроме той, что находится под началом военного командования» [23].

28 июня 2004 г., за два дня до назначенного срока Бремер покинул Ирак, и Временная коалиционная администрация перестала существовать. Соединённые Штаты установили дипломатические отношения с иракским правительством. Вся бюрократическая структура была упразднена и её функции вернулись иракским министерствам и новому посольству с его персоналом.

Работа Временной коалиционной администрации: последствия сверхцентрализации и недооценки обстановки

В результате возложения президентом Бушем всей ответственности за послевоенное планирование на МО до момента, когда К. Райс назначила Р. Блэквилла ответственным за координацию иракской политики США, казалось, что вашингтонская межведомственная работа по Ираку в основном прекратилась. Передача всех полномочий Багдаду не способствовала успеху иракской политики США. С момента прибытия в иракскую столицу Бремер и его заместители оказались перегружены работой по управлению и восстановлению стремительно погружавшейся в хаос страны. Они испытывали перманентную нехватку времени, средств, кадров, опыта, полномочий [8].

ВКА не имела представления о том, как происходила реконструкция страны и как смотрели на неё простые иракцы. Причина – рост уровня насилия в Ираке. Из-за угрозы жизни сотрудники администрации Бремера оказались в изоляции и не могли успешно справляться с объёмом поставленных перед ними задач. Защитные барьеры «зелёной зоны» – охраняемого пространства площадью в три квадратных мили вокруг Республиканского дворца – не решали проблему безопасности, как и передвижения по стране на бронированных автомобилях с вооружённым сопровождением.

Изоляцию оккупационной администрации усугубляла ещё и «сверхцентрализация», проведённая лично Бремером. Он сосредоточил полномочия узкого круга политических назначенцев, а также исключил поток информации извне [7, р. 182]. В результате к разработке тех или иных политических решений оказались не допущены специалисты, обладавшие знаниями по Ираку и понимавшие природу процессов в стране. Работа ВКА усложнялась языковым барьером. В результате подопечные Бремера не смогли понять, как иракцы воспринимают их и всю оккупацию в целом [7, р. 181]. Проблема безопасности только усугубляла ситуацию. Любой житель Ирака, сотрудничавший с оккупационными силами (включая даже стояние в очереди на работу), был мишенью боевиков, но иракские переводчики были особенной целью, поскольку зависимость коалиции от них была хорошо известна [7, р. 78]. Некоторое число иракских переводчиков, работавших на ВКА (и на американское посольство) в Багдаде, были убиты. Другие прекратили свою работу после попыток покушения на них. Хотя коалиция не могла ничего сделать для их защиты, многие продолжали работать на оккупационные власти.

Помимо рядовых иракцев, гибли и те политики и общественные деятели, которые уже участвовали в политической жизни нового Ирака. Более 100 государственных лиц были убиты во время оккупации, включая нескольких высокопоставленных министров и одного из временных президентов Управляющего совета (Аззедина Салима) [7, р. 174].

Такая атмосфера сковывала политический прогресс, что не могло не сказываться на настроениях иракцев. Не удалось в короткие сроки создать механизм участия в политике всех членов иракского общества, общегосударственной структуры, в которой иракцы ассоциировали бы себя с Ираком, а не делили друг друга по происхождению или вероисповеданию. Главным свидетельством этно-религиозного раскола было вооружённое сопротивление как со стороны считавших себя ущемлёнными в правах суннитов, так и со стороны восприимчивых к радикальным идеям шиитов [7, р. 181].

При этом стоит отметить, что большинство иракцев были довольны освобождением от тирании Саддама [22]. Но эта благодарность, из-за отсутствия улучшения уровня жизни, вскоре сменилась глубоким подозрением иракцев насчёт реальных мотивов США и Англии. К этому необходимо добавить завышенные ожидания по поводу оккупационной администрации, которая, как они предполагали, быстро решит все их насущные проблемы [24].

ВКА также не смогла понять, что Саддам обладал некоторой популярностью в Ираке. Большая часть иракских арабов-суннитов поддерживала его или же выступала против его ухода от власти, так как это стоило бы им (20% населения страны) их монополии на власть. Таким образом, американцы недооценили опасность убеждённого сопротивления части населения, которая ощущала потерю своего превосходства.

Иллюзию суннитов о лишении их какого-либо политического влияния можно было не допустить, если бы не программа дебаасификации. Оккупационные власти не только механически исключили из общественной жизни порядка 20 тыс. иракцев. Ответственным за выполнение программы ВКА назначила самого аг-

рессивного и политически амбициозного сторонника радикальной дебаасизации, вернувшегося эмигранта с запятнанной репутацией Ахмеда Чалаби.

США могли избежать и подозрений относительно мотивов вторжения, продемонстрировав, что речь не идёт о порабощении мусульман христианами. Важно было бы создание легитимной местной власти, выдвижение иракских лидеров на роли управленцев настолько быстро, насколько это возможно. Однако ВКА в течение 14 месяцев своей работы не преуспела в оперативном создании власти, которую иракцы как на местном, так и на общегосударственном уровне, рассматривали бы как легитимную.

Самый простой путь для установления такой национальной власти лежал в проведении выборов в переходное правительство. Однако ранние общенациональные выборы (в течение первого года оккупации), с точки зрения ВКА, могли бы привести к власти радикальных исламистов и расколоть страну с перспективой погружения её в гражданскую войну [7, р. 182]. То же самое можно сказать и о местных инициативах – ВКА боялась возможных результатов выборов в провинциях и стремилась контролировать политические процессы в стране [7, р. 184].

Временные же органы государственной власти легитимностью не обладали. Это было вызвано их эмигрантским составом, стремлением Бремера контролировать все политические процессы в Ираке и высоким уровнем послевоенного насилия. В результате ИВУС имел серьёзные недостатки: незнание обстановки в стране, неоднозначная репутация, ограниченные полномочия, нежелание его членов рисковать жизнью и работать с населением Ирака.

Попытки оккупационных властей добиться легитимности и сплотить разные стороны иракского общества на основе утверждения закона тоже не привели к успеху. Членами ИВУС был создан Иракский специальный трибунал. Его задачей было рассмотрение и вынесение приговоров по фактам военных преступлений и преступлений против человечности, совершённых в период правления Хусейна. Деятельность трибунала вызывала нарекания ввиду своей политизированности и непрозрачности. Даже отставка главы трибунала Салема Чалаби не смогла вернуть доверие иракцев к столь важному судебному органу.

Невосполнимый ущерб легитимности ВКА был нанесён скандалом вокруг тюрьмы Абу-Грейб. Согласно опросу, проведённому в мае 2004 г. Временной коалиционной администрацией, 64% иракцев заявили, что ждут от американцев худшего, а 92% опрошенных назвали силы коалиции оккупантами [27].

Источником легитимности ВКА могло бы стать широкое участие международного сообщества в восстановлении Ирака. Но вторгнувшись без прямой санкции Совета Безопасности ООН и без поддержки многих других демократических государств, США оказались не способны привлечь широкое мировое сообщество к участию в управлении Ираком. Таким образом, доступно объяснить иракцам, что речь идёт не о захвате иракской нефти или размещении на территории Ирака постоянных военных баз, не получилось.

Даже после свержения режима Хусейна вопрос участия ООН в восстановлении Ирака не разрешился. Принятая Советом Безопасности резолюция № 1483 не фиксировала обязанности ООН ни в вопросах безопасности, ни в процессе учреждения нового иракского правительства [10, р. 202]. Ситуацию

осложняла репутация ООН в глазах иракцев: программа «Нефть в обмен на продовольствие» создала ей образ источника всех бед иракского народа.

Прибывшая в Багдад 2 июня 2003 г. миссия ООН во главе с С. Виера де Мело – одним из наиболее опытных её сотрудников в вопросах мирного строительства, не успела оказать заметного влияния на ситуацию в Ираке. В результате терактов в представительстве ООН 19 августа и 22 сентября 2003 г., в которых погибли более десятка сотрудников организации, в том числе глава миссии, её деятельность в Ираке была сведена к минимуму на годы вперёд.

Ситуацию в начале декабря 2003 г. решили исправить помощник по национальной безопасности К. Райс (получившая к тому моменту все полномочия по координации иракской политики) и её заместитель по иракским вопросам Р. Блэквилл: они сочли возможным привлечь ООН в качестве посредника для решения проблем Ирака. Более того, выяснилось, что Лахдар Брахими, алжирский дипломат, который успешно завершил миссию ООН по созданию конституции в Афганистане, готов был возглавить посреднические усилия. Райс и Блэквилл встретили эту перспективу с энтузиазмом, и они вскоре инициировали переговоры о посредничестве ООН. Как результат, ООН вернулась к иракским делам в начале февраля, первоначально в форме небольшой миссии, возглавляемой Брахими. Алжирец критически относился к иракской политике США, иракские шииты и курды подозревали его в просуннитском уклоне, однако он сумел сформировать сбалансированное со всех точек зрения правительство [24]. Во главе «временщиков» встал шиит Ияд Аллауи, чья кандидатура устроила как представителей иракских общин, так и Лондон с Вашингтоном.

Бремер сначала хотел сократить участие ООН в делах Ирака до консультативных функций. Но он постепенно одобрил широкие полномочия для миссии Брахими и приказал ВКА в полном составе оказывать группе из ООН полное содействие и воздержаться от попытки скорректировать или помешать её работе. Это облегчило послу Брахими и его советникам 13 февраля достичь компромисса в вопросе выборов, отражённого в резолюции Совета Безопасности № 1546, принятой 8 июня 2004 г. Выборы переходного парламента (а также премьер-министра и его кабинета) откладывались до декабря 2004 г. или не позже 31 января 2005 г. [29]. Было установлено, что иракское временное правительство с ограниченными полномочиями получит власть 30 июня, а Брахими и его штаб вернутся к выработке механизма выборов в постоянное правительство.

С передачей власти новому иракскому временному правительству 28 июня 2004 г. политическая фаза американской оккупации Ирака подошла к концу. Переход дал надежду на развитие Ирака. Хотя иракцы были первоначально скептически настроены, они восстановили свой суверенитет, и если последующий период временного правления не привёл к достижению многих целей, то продемонстрировал интерес иракцев к демократическим механизмам. Подтверждением этого можно считать общенациональные выборы в переходную национальную ассамблею 30 января 2005 г., которые привлекли исключительно высокое число участников на шиитском юге (около 70% явки) и курдском севере страны (более 80% явки) [7, р. 173]. Хотя кампания была отмечена вол-

ной насилия, страхом перед терактами, бойкотом со стороны известных суннитских политических сил и всего 2% явки в провинции Анбар, выборы обозначили политический прогресс Ирака – в стране впервые за полвека сформировалось правительство с претензиями на выборную легитимность.

В итоге ООН, отодвинутая США в первые дни войны, стала центральным элементом «стратегии ухода» оккупационных властей. Хотя её роль в послевоенном Ираке была ограничена, международная организация широко содействовала реализации первых открытых выборов в Ираке: начиная с формирования Независимой избирательной комиссии Ирака до логистической поддержки процедуры выборов [10, р. 210].

Однако передача власти и даже последующие выборы не стёрли или первоначально не ослабили самые злободневные проблемы страны: политический террор и уличное насилие, раскол общества и деградирующая экономика. В некоторой степени было неизбежно, что послевоенный Ирак столкнётся с подобными проблемами, поскольку никто в истории Ирака не пытался решить их иначе, как насилием. Ко времени завершения работы администрации Бремера в июне 2004 г., в результате ряда просчётов, американская военная и политическая оккупация завершалась в Ираке с гораздо более скромными результатами, чем рассчитывалось, усложняя при этом перспективы политической стабилизации.

Можно сделать вывод, что концентрация полномочий в руках одного ведомства вместе с его закрытостью от информации со стороны сыграли негативную роль в послевоенном восстановлении Ирака. Своей деятельностью ВКА только отдалила конечную цель всей американской миссии – построить в Ираке государство, более не представляющее угрозу терроризма для США. Это произошло из-за несоответствия возможностей ВКА её замыслам. Но привлечение помощи со стороны позволило оккупационным властям обеспечить базис для более легитимного и представительного правительства Ирака и дальнейшего политического развития страны. Появление в Багдаде избранного правительства означало смену методов в социально-политическом аспекте иракской политики США, но не свёртывание всей миссии.

После выборов

Передача полномочий временному иракскому правительству и ликвидация Временной коалиционной администрации означала невозможность выстраивания демократических механизмов «сверху». Поэтому создавать условия для появления гражданского общества в Ираке США могли тремя путями: посредством УМР; при помощи групп по восстановлению провинции и через неправительственные организации.

Агентство международного развития инициировало создание в Ираке четырёх региональных «Ресурсных центров гражданского общества». Их деятельность была связана с просвещением, техническим обеспечением и выделением грантов иракским общественным организациям [37]. К июлю 2007 г. в программе участвовало 8 тыс. чиновников всех уровней [13]. Их обучали принципам прозрачности, подотчётности, финансовой ответственности. Посредст-

вом созданных АМР Программ общественной активности местное население приобщалось к управлению своими общинами в частности и к политической жизни в целом [14].

Другим способом влиять на построение в Ираке гражданского общества «снизу» были Группы по восстановлению провинции. Это был применённый с 2005 г. в Ираке опыт американской кампании в Афганистане – подразделение, состоящее из американских военных, дипломатов, политконсультантов и других специалистов. Их деятельность заключалась в организации местного самоуправления, приобщении населения провинций к их послевоенному восстановлению и способствованию экономического развития [26].

Неправительственные организации – ещё один проводник идей демократии в Ираке – начали работать с момента падения режима Хусейна. Это Национальный демократический институт международных отношений, Международный республиканский институт, а также Центр международного частного предпринимательства [13]. Их деятельность заключалась в обучении иракцев принципам партийной организации, государственного управления, работы с избирателями, общения с прессой, знакомство с основами экономического роста.

Показателем успеха в строительстве демократических механизмов могли бы стать парламентские выборы в Ираке в декабре 2005 г., ведь в них впервые приняли широкое участие иракские сунниты. Премьер Ирака Н. аль-Малики не только не получил их поддержки, но и потерял симпатии американской политической элиты. Это было вызвано исчезновением средств из иракского бюджета, включая иностранную помощь, использованием постов в правительстве в целях патронажа, предоставлением рабочих мест по политическому, а не по профессиональному критерию [34]. Это порождало радикальные варианты решения иракских проблем среди американских политиков, вроде раздела Ирака на шиитский, суннитский и курдский регионы, предложенного сенатором-демократом Байденом в мае 2006 года [36].

В ноябре 2006 г. уже в администрации Буша почувствовали угрозу иракской политике США. Раскол Ирака усугублялся, а багдадское правительство оказалось не способно без посторонней помощи остановить скатывание страны к полномасштабной гражданской войне. Для предотвращения такого сценария была разработана стратегия «Новый путь вперёд»: наращивание военного контингента США в Ираке для разгрома террористов. Но одними силовыми мерами проблему было не решить – она лежала глубже, на политическом уровне. Поэтому советник по национальной безопасности Хэдли констатировал, что иракский премьер отстаивает исключительно шиитские интересы и необходимо помочь ему консолидировать правительство создав новый парламентский блок [40].

Однако, чтобы претворить в жизнь эту стратегию, требовалась поддержка в Конгрессе. Поскольку демократы не отступали от требований предоставить план завершения иракской кампании, республиканцы разработали в мае 2007 г. программу из 18 показателей для иракского правительства. Эти требования сводились к вопросам национального примирения, безопасности, экономической эффективности и принципам управления страной [15]. Они стали основой для компромисса между республиканцами и демократами: выделяются 19 млрд. долл., достаточные для 60-дневного продолжения миссии, Багдаду

предъявляются 18 пунктов, но без санкций за их невыполнение. Демократы понимали, что если не уступить в вопросе наказания Багдада за отсутствие политического прогресса, у Буша появится возможность обвинить их в провалах американской армии в Ираке, вызванных недофинансированием.

Первый отчёт о выполнении иракским правительством 18 пунктов был сделан 12 июля 2007 г. и вызвал полярные реакции у республиканцев и демократов. Было заявлено о выполнении 8 пунктов, связанных с вопросами безопасности. Политические аспекты, вроде закона об углеводородах, избирательной реформы и изменений в законе о дебаасизации, считались не выполненными. Но Буш категорично заявил, что нет повода стремительно выводить войска, а более подробный отчёт о состоянии дел в Ираке, которого требует Конгресс, будет сделан в сентябре [25]. В целом Белый дом расценивал доминирование военных успехов над политическими как само собой разумеющееся – ведь парламентское большинство требует побед именно в сфере безопасности [28]. Демократы заявили, что данный отчёт свидетельствует об ошибочном курсе иракской политики США и неспособности иракцев взять на себя ответственность за свою страну [39]. Но по трём эпизодам позиции республиканцев и демократов совпали. Во-первых, демократы и часть республиканцев начали обсуждать перспективу вывода большей части войск из Ирака к апрелю 2008 г. Во-вторых, Конгрессом не были разработаны сценарии давления на иракское правительство за невыполнение политических пунктов. В-третьих, вопрос о корректировке иракской политики США был отложен до сентябрьских докладов генерала Пэтреуса и посла США в Ираке Крокера.

Основной мыслью выступления дипломата 10 сентября стала сложность и масштабность национального объединения Ирака при достижимости данной цели. Поэтому он делал акценты на консолидирующих для иракцев началах (идеи децентрализации и широкой амнистии), достигнутых успехах (коммунике руководства о дополнительных полномочиях провинциям, соглашения о развитии отношений с США, экономическое сотрудничество с соседними государствами) [38]. Посол Крокер понимал стремление большинства конгрессменов – как можно скорее вывести войска – поэтому обозначил краткосрочные последствия такого сценария: погружение Ирака в полноценную гражданскую войну и заполнение Ираном возникшего «вакуума силы» и, как итог, напрасность всех предыдущих жертв и затрат.

Несмотря на полярные мнения сенаторов о содержании доклада, компромисс между республиканцами и демократами был достигнут. Администрации Буша дали возможность продолжить стратегию «Большой волны», и в октябре 2007 г. Конгресс выделил на эти цели 46 млрд. долларов [2].

Результатом стало достижение к кануну президентских выборов 2008 г. 16 из 18 контрольных пунктов. Первым среди политических достижений стоит отметить поправки в закон о дебаасизации. Сунниты, которых ещё Временная коалиционная администрация отсекала от участия в общественной жизни страны, получили возможность служить в силовых органах, входить в правительство, работать инженерами и преподавателями [20]. Вторым политическим достижением стала вовлечённость в политику представителей всех общественных течений Ирака. Шиитские радикалы перешли к мирным методам по-

литической борьбы, а премьер Н. аль-Малики успешно провёл переговоры с суннитами по их вхождению в правительство [33]. Значительными событиями в иракской законодательной практике стали амнистия и децентрализация. В результате появилось доверие суннитов новой политической системе – явка на провинциальных выборах в суннитских провинциях Анбар и Салах-эд-Дин составила 40 и 65% соответственно против 2% и 29% на аналогичных выборах в 2005 году [6].

Комплекс успехов коалиции отразился в опросах общественного мнения: 49% иракцев считали что решение, принятое США и их союзниками, о вторжении в Ирак весной 2003 г., было «абсолютно» правильным или «отчасти» правильным, а 59% опрошенных считали, что коалиция должна остаться до «восстановления безопасности», или пока «иракское правительство не укрепится» [16].

В результате в американских политических кругах основные опасения стали связываться не с гражданской войной в Ираке, а с возможным поворотом иракского правительства в сторону Тегерана после вывода войск. Но премьер Нури аль-Малики, инициировав переговоры о двустороннем соглашении с США по вопросам безопасности и заключив договор о поставках вооружений и амуниции для иракских вооружённых сил с Соединёнными Штатами, а не с Ираном, развеял эти опасения [17]. Также необходимо учитывать фактор арабо-персидского противостояния: память об ирано-иракской войне не способствовала проиранскому повороту в политике Багдада.

Однако высказывались опасения, что премьер Малики, при невмешательстве США, начнёт бороться с проиранской политической оппозицией силовыми методами, что нанесёт вред его легитимности и всей иракской государственности [18]. Ведь Соглашение о статусе сил и Соглашения о стратегической структуре не предполагали обязательств следующей администрации в обеспечении безопасности в Ираке. Министру обороны Р. Гейтсу сенаторы дали понять, что не ратифицируют документ с подобным содержанием [35]. В результате у администрации Обамы не было препятствий для вывода войск из Ирака, по окончании которого Нури аль-Малики начал подавление оппозиции, но не проиранской, а суннитской. Именно отсутствие «противовеса» в лице сил коалиции позволило иракскому премьеру проводить политику, девальвирующую все усилия США по «строительству нации» в Ираке.

Но строительство нации в Ираке не было эвфемизмом [1, с. 438]. Администрация Буша пыталась выстроить в Ираке компромиссную для всех сторон иракского общества политическую систему. Этому помешали предвоенная недооценка возможностей США и методы проведения иракской политики после падения режима Хусейна. Сверхцентрализация, закрытость в работе и попытки простыми путями решить проблемы, существовавшие веками, не способствовали консолидации иракского общества. Перераспределение полномочий и привлечение сил мирового сообщества позволили в конечном счёте создать легитимную иракскую власть. Однако время было потеряно, и раскол иракского общества вылился в вооружённое противостояние. Отсутствие в Ираке политиков, мыслящих общеиракскими, а не узкообщинными рамками только усугубляло ситуацию. Поэтому США были вынуждены перейти к ультиматив-

ным формам общения с иракскими властями, требуя пойти на уступки оппозиции, чтобы избежать погружения Ирака в гражданскую войну и рождения новой диктатуры в Багдаде. В результате США смогли избежать вооружённого хаоса в Ираке и снизить уровень насилия. Но прочность этой консолидации и всей политической системы в целом зависела от приверженности иракских руководителей общенациональным интересам и готовности администрации Обамы поддерживать процесс «строительства нации» в Ираке.

Список литературы

1. *Уткин А.И.* Правда об Ираке, или Битва в Месопотамии. М.: ЗАО «ОЛМА МЕДИА ГРУПП», 2007. 480 с.
2. Another \$200 Billion. Editorial // The New York Times. 25.10.2007.
3. *Bremer P.* Iraq's Path to Sovereignty // The Washington Post. 8.09.2003.
4. *Bremer P. III, McConnell M.* My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope. New York: Simon & Shuster, 2006. 432 p.
5. Coalition Provisional Authority Order Number 1, De-Ba'athification of Iraqi Society. 16.05.2003 (<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB418/docs/9a%20-%20Coalition%20Provisional%20Authority%20Order%20No%201%20-%205-16-03.pdf>).
6. Comparing The January 2009 to January 2005 Provincial Elections // Musings on Iraq. 1.02.2009.
7. *Diamond L.* What Went Wrong And Right in Iraq // Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq / Ed. by F. Fukuyama. Baltimor: The Johns Hopkins University Press, 2006. P. 173-195.
8. *Dobbins J., Long A., Poole M., Runkle B.* After The War: Nation-Building from FDR to George W. Bush. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. 188 p.
9. *Fallows J.* Blind into Bagdad // The Atlantic Monthly. January-February 2004.
10. *Forman J.* Striking Out in Bagdad // Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq / Ed. by F. Fukuyama. Baltimor: The Johns Hopkins University Press, 2006..
11. *Fineman M., McManus D., Wright R.* Preparing for War, Stumbling to Peace // The Los Angeles Times. 18.07.2003.
12. *Gordon M., Trainor B.* Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq. New York: Atlantic Books, 2006. 640 p.
13. *Groves S.* Advancing Freedom in Iraq. The Heritage Foundation. 30.07.2007.
14. Growing Iraq's Democracy from the Grassroots. Updated 29.07.2014 (<http://www.usaid.gov/news-information/frontlines/democracy-human-rights-governance/growing-iraq%E2%80%99s-democracy-grassroots>).
15. H.R. 2206, U.S. Troop Readiness, Veterans Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act, 2007. Public Law 11028, Statue 112..
16. Iraq Poll. March 2008 (http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/14_03_08iraqpollmarch2008.pdf).
17. *Kagan F.* How We'll Know When We've Won // The Weekly Standard. 5.05.2008.
18. *Kagan F., Kagan J., Keane J.* The Endgame in Iraq // The Weekly Standard. 22.09.2008.
19. *Katzman K.* Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance. CRS Report for Congress. 7.01.2004.
20. *Kean J.* Iraq: Why We Are Winning // AEI Online. 6.08.2008.

21. *Khalilzad Z.* A Free Country Run By Free People // The Wall Street Journal. 17.04.2003.
22. *Komarow S., Soriano C.* Poll: Iraqis out of Patience // The USA Today. 28.04.2004.
23. National Security Presidential Directive No.36. 11.05.2004
(<http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd051104.pdf>).
24. *Phillips J.* Building a Stable Iraq After the June 30 Transition. The Heritage Foundation. 25.06.2004.
25. President Bush on Iraq // The New York Times. 12.07.2007.
26. Provincial Reconstruction Teams: Building Iraqi Capacity and Accelerating the Transition to Iraq Self-Reliance. 11.01.2007
(<http://2001-2009.state.gov/r/pa/scp/78599.htm>).
27. Public Opinion in Iraq: First Poll Following Abu Ghraib Revelations
(http://psychoanalystsopposewar.org/resources_files/PublicOpinionInIraq_FirstPollAfterAbuGhraib-CPAPol_14-23May.pdf)
28. Report: Iraq Progress Good on 8 of 18 Benchmarks // The Fox News. 12.07.2007.
29. Resolution 1546 (2004). Adopted by the Security Council at its 4987th Meeting, 08.06.2004 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement>).
30. *Ricks T.* Fiasco: The American Military Adventure in Iraq. New York: The Penguin Press, 2006. 512 p.
31. *Rieff D.* Blueprint for a Mess // The New York Times Magazine. 2.11.2003.
32. *Risen J.* State of War. New York: Free Press, 2006. 254 p.
33. *Robertson C., Tavarise S.* Sunnis End Boycott and Rejoin Iraqi Government // The New York Times. 20.07.2008.
34. *Rubin M.* Fund the Iraqi Grass Roots // The Los Angeles Times. 16.11.2006.
35. *Savage C.* Gates Seeks to Reassure Senate on Iraq Agreement // The Boston Globe. 7.02.2008.
36. Senator *Biden*: Iraq Should Be Divided Into 3 Regions // Information Clearing House. 1.05.2006.
37. Statement by *Leslie L. Campbell*, Senior Associate and Director of Middle East Programs. National Democratic Institute. 18.10.2005
(https://www.ndi.org/files/1922_iq_campbell_101805.html)
38. Statement of Ambassador *Ryan C. Crocker*. 10.09.2007.
(http://www.politico.com/pdf/PPM43_070910_crocker_testimony.pdf)
39. *Tapper J.* What Happens to Iraqis if Troops Leave? // The ABC News. 13.07.2007.
40. Text of U.S. Security Adviser's Iraq Memo // The New York Times. 29.11.2006.
41. *Woodward R.* State of Denial. New York: Simon & Schuster, 2006. 579 p.