

УДК 327

КАНАДА И СЕВЕРОАМЕРИКАНСКИЙ ОБОРОННЫЙ ПЕРИМЕТР ПОСЛЕ ТЕРАКТОВ 2001 ГОДА

© 2015 г. **Д.А. Володин***

Статья поступила в редакцию 8.06.2015.

Статья посвящена участию Канады в создании новой модели обороны Северной Америки. В ходе этого процесса Канада отказалась от новых более сложных форм военного сотрудничества с США.

Ключевые слова: *НОРАД, военная политика Канады, континентальная оборона, Арктика, противоракетная оборона.*

Террористические атаки 11 сентября обозначили совершенно новую проблему в канадо-американских отношениях в сфере обороны – необходимость защиты Северной Америки. С появлением в 1960-е годы ракетно-ядерного оружия считалось, что лишь оно может представлять по-настоящему реальную угрозу континенту. Совместное командование США и Канады по аэрокосмической обороне Северной Америки (НОРАД), одной из главных задач которого с момента его создания была противовоздушная оборона, оказалось бессильным против гражданских самолётов, захваченных террористами. Инициативу – как главный пострадавший и более сильный военный партнёр – взяли в свои руки Соединённые Штаты.

Дебаты о создании единого военного командования

Сразу после терактов тогдашний министр обороны США Д. Рамсфелд поручил НОРАД разработать возможности по улучшению обороны территории США и всего Североамериканского континента. К середине октября 2001 г. командование подготовило соответствующие предложения. Главным среди них было расширение мандата командования и включение в сферу его ответственности защиту Северной Америки с суши и с моря. Это позволяло бы обеспечивать комплексную оборону континента, учитывая уже имеющуюся воздушно-космическую специализацию НОРАД. Рамсфелд поддержал эти предложения и направил в конце октября 2001 г. секретное письмо своему канадскому коллеге – министру обороны Канады А. Эгглтону, рекомендуя расширение мандата НОРАД за счёт этих двух измерений [28, р. 194].

* ВОЛОДИН Дмитрий Анатольевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИСКРАН. 121069, Москва, Хлебный пер., 2/3 (dmvldn@gmail.com).

Фактически конец 2001 – начало 2002 г. – это время активного обсуждения в канадском правительстве идеи превращения воздушно-космического командования в командование по всесторонней обороне Северной Америки. Наиболее благожелательно это предложение было встречено канадским военным руководством. После встречи с Рамсфелдом в Вашингтоне в ноябре 2001 г. Эгглтон заявил, что «Канада и Соединённые Штаты согласились начать совместный пересмотр соглашений об обороне континента с целью усиления военного сотрудничества между двумя странами» [42]. Как отмечала одна из ведущих канадских газет «Нэшнл пост», речь шла «о максимально возможном уровне военной интеграции» [42]. В отличие от военных, у остального правительства и особенно у МИД было более настороженное отношение к этому предложению. По мнению эксперта Ф. Лагассе из Оттавского университета, ссылающегося на свои секретные источники, в декабре 2001 г. Эгглтон направил письмо Рамсфелду, в котором отмечал, что Канада ещё не готова к расширению НОРАД [28, р. 194].

Противостояние между военными и дипломатами в вопросе о расширении полномочий НОРАД стало заметно уже в начале 2002 г. Показательный эпизод произошёл 28 января 2002 г. на слушаниях в Сенатском комитете по национальной безопасности и обороне Канады. Выступавшие на слушаниях заместитель начальника штаба национальной обороны генерал-лейтенант Дж. Макдональд и генеральный директор Бюро по международной безопасности МИД Дж. Синклер заняли противоположные позиции в отношении возможного расширения НОРАД. Генерал подтвердил, что канадские военные ведут со своими американскими коллегами обсуждение роли НОРАД в контексте создания Соединёнными Штатами командования по обороне собственной территории. Как отмечал Макдональд, «представляется возможность признать наши взаимные озабоченности о континентальной безопасности, связанные не только с воздушно-космической сферой, но также с сухопутной и морской сферами... Если мы сможем распространить соглашение по образцу НОРАД на другие сферы, это может принести нам значительные выгоды» [34]. Генерала тотчас «поправила» один из руководителей МИД. Как отметила Дж. Синклер, «генерал-лейтенант Макдональд хорошо объяснил вопрос с военной точки зрения, но этот вопрос имеет не только военное значение. Это чрезвычайный политический вопрос и его необходимо рассматривать со всех точек зрения. Вопросы суверенитета выходят на передний план, когда мы начинаем говорить о разных типах командных структур» [34].

Несмотря на обеспокоенность МИД, переговоры канадских и американских военных по усилению военного сотрудничества продолжались. В феврале 2002 г. на слушаниях в Палате общин А. Эгглтон заявил, что Канада начала обсуждение на высоком уровне с Соединёнными Штатами о возможном создании единой системы обороны для всего континента. Как пояснял министр, «вы не можете смотреть лишь на Соединённые Штаты, в изоляции от её соседей – Канады и Мексики – поэтому мы начали обсуждение с ними этих планов и их реализацию» [31]. Эгглтон отмечал, что Канада хочет сохранить ситуацию, когда командующий НОРАД подчиняется одновременно двум странам.

Активно лоббировал создание нового командования и тогдашний американский посол в Канаде П. Селлуччи. Правда, он считал, что основой этого командования должно стать не НОРАД, а новое американское командование, создаваемое для защиты территории США. В своих выступлениях в начале 2002 г. Селлуччи постоянно проводил мысль, что участие в Северном командовании не подорвёт канадский суверенитет и не будет никоим образом ограничивать свободу рук Канады в военной сфере. Как объяснял Селлуччи в феврале 2002 г., «если США участвуют в операции по обеспечению внутренней безопасности, которую Канада считает не отвечающей её национальным интересам, тогда она может просто отказаться от участия в этой операции и не предоставлять свои войска» [8].

Проблема создания новой командной структуры по обороне Северной Америки ещё больше усложнилась для Канады, когда 17 апреля 2002 г. Рамсфелд объявил об открытии 1 октября 2002 г. Северного командования США. Зона ответственности нового командования охватывала весь Североамериканский континент, то есть континентальную часть США, Аляску, Канаду, Мексику, а также окружающее морское пространство в пределах 500 морских миль. Полномочия командования распространялись также на Мексиканский залив, Пуэрто-Рико, американские Виргинские острова, Кубу, и Багамские острова.

Сразу же после заявления Рамсфелда канадский премьер-министр Ж. Кретьен заявил, что Канада ещё не приняла решение, будет ли она, а если будет, то в какой форме, участвовать в новой системе обороны континента, создаваемой США. Кретьен, однако, заверил, что не сделает ничего, что угрожало бы суверенитету страны [40].

В свою очередь тогдашние министры иностранных дел Б. Грэм и обороны А. Эгглтон подчёркивали, что главной целью консультаций с Соединёнными Штатами было не допустить подчинения НОРАД новому американскому командованию. На слушаниях в Палате общин 26 апреля 2002 г. Эгглтон отмечал, что интеграция с американскими вооружёнными силами не рассматривается, а Северное командование является исключительно американской военной структурой. По его словам, установлено, что НОРАД сохранит свой высокий статус в качестве двунационального командования, и нас это устраивает [19].

Определённую критическую роль в отношении Канады, касающуюся усиления военной интеграции с Вашингтоном в Северной Америке сыграл доклад канадского политолога М. Байерса, опубликованный почти одновременно с объявлением США о создании Северного командования. В своём докладе Байерс остановился на многочисленных рисках при передаче значительной части канадских вооружённых сил под контроль командования с доминированием США. Он, например, предупреждал, что канадские военнослужащие, подчиняющиеся такому командованию, были бы более уязвимы, чем их американские сослуживцы, поскольку именно канадцы использовались бы для самых опасных миссий [35].

США, однако, нюансы канадской позиции не интересовали. Для них это был технический вопрос. Как отмечал американский исследователь Б. Станкати, в середине февраля 2002 г. американские военные, занимавшиеся созданием Северного командования, проинформировали Рамсфелда, что для открытия

этого командования 1 октября 2002 г., необходимо получить ответ от Канады не позднее конца мая 2002 г. [37, р. 108]. К началу апреля был разработан проект, предусматривавший создание командования, составной частью которого было бы расширенное НОРАД. Не получив внятного ответа от Оттавы, Пентагон скорректировал планы и начал создавать новое командование как исключительно американскую военную структуру.

Фактически с апреля 2002 г. в Канаде на официальном уровне были свёрнуты все разговоры о каких-либо новых, более высоких формах военной интеграции с США для обороны континента. Суммируя выступления Дж. Макдональда и Дж. Синклер на слушаниях в августе 2002 г., Сенатский комитет по национальной обороне и безопасности отмечал, что федеральное правительство не планирует создания никакого подобия НОРАД для военно-морских или сухопутных сил. Фактически Синклер сообщила комитету, что правительство ограничивает своё видение в этих сферах совместным планированием и координацией действий и может даже вообще отказаться от любых улучшений. Она (Синклер. – *Прим. Д.В.*) отметила, что как максимум заинтересованные ведомства рассматривают умеренные, практические меры, которые могут потребоваться – а могут и не потребоваться – для усиления существующих возможностей [15, р. 7].

Обсуждая ситуацию, согласно которой террористические атаки 11 сентября 2001 г. не привели к немедленным организационным изменениям в обороне континента, эксперты обращали внимание на два фактора.

Прежде всего, они отмечали, что главные усилия Вашингтона и Оттавы после терактов были сосредоточены на усилении безопасности, а не на обороне Северной Америки. Соответственно, основные людские, финансовые и организационные ресурсы были брошены на ужесточение пограничного контроля, усиление контртеррористических возможностей и разведки. Все эти вопросы относились к компетенции гражданских ведомств, а не министерств обороны [24, р. 122; 28, р. 197]. Кроме того, подчёркивалось, что борьба с терроризмом, которую начали США и Канада после 11 сентября 2001 г., велась на удалённых ТВД – в Ираке и Афганистане – а не в Северной Америке [24, р. 122].

Во-вторых – это неготовность тогдашнего канадского политического руководства к более тесным военным связям с США. По словам Ф. Лагасе, отказ правительства Кретьена от расширения НОРАД определялся, с одной стороны, сосредоточенностью Оттавы на укреплении безопасности канадо-американской границы, а с другой – опасением, что участие в новых, более широких континентальных военных структурах будет представлять угрозу её суверенитету и независимости [28, р. 198].

Двунациональная группа планирования (ДГП) и поиски новой модели континентальной обороны

Вместо объединения своих вооружённых сил с американскими в рамках одного командования Канада согласилась лишь на создание Двунациональной группы планирования. Договорённость об этом была достигнута в августе 2002 г., а само соглашение подписано в декабре того же года.

Главной целью группы была объявлена «разработка планов на случай чрезвычайных ситуаций, включая террористические атаки и природные катастрофы на территории Северной Америки» [11]. Фактически она должна была детально и документально прописать порядок действий канадских и американских вооружённых сил при кризисных ситуациях на территории Северной Америки и в окружающих её морских водах. Причём акцент был сделан именно на морской составляющей. Как отмечалось в официальном заявлении, «Двунациональная группа планирования будет расширять нынешние американо-канадские возможности по защите континента, в первую очередь, от угроз с моря, и реагировать на наземные угрозы, если они будут иметь место. ДГП будет также усиливать возможности обеих стран по ликвидации катастроф путём оказания скоординированной помощи гражданским властям» [16].

Заявленные функции также показывали, что основная направленность нового органа – обеспечение морской безопасности Северной Америки. В частности, перед ДГП были поставлены задачи по «координации морского наблюдения и обмена разведанными с целью повышения общей информированности о потенциальных морских угрозах» и по «оценке морских угроз, происшествий и чрезвычайных ситуаций, а также для консультаций двух правительств» [16].

Хотя группа была объявлена самостоятельным органом, фактически она выступала как придаток НОРАД. Она располагалась в его штаб-квартире в Колорадо-Спрингс, а её главой был заместитель командующего НОРАД. Она не имела в своём подчинении никаких вооружённых сил. Ослаблял статус группы и её временный характер: первоначально её мандат был рассчитан до 2004 г. (позднее продлён до 2006 г.).

С самого начала отношение Канады к этому органу было сложным. С одной стороны, ограниченный по времени и функциям характер ДГП гораздо больше устраивал канадское руководство, чем создание постоянного командования с обширными полномочиями. С другой стороны, существовала опасность, что её работа в конечном счёте приведёт к созданию новой более сложной канадо-американской структуры по обороне континента.

Деятельность группы, казалось, подтверждала эти опасения. Сделав акцент на морской составляющей, она уже к октябрю 2003 г. разработала концепцию предупреждения об угрозах с моря. Однако затем начались разговоры, что усиление канадо-американского сотрудничества по обороне континента с моря может привести к созданию «морского НОРАД». В поддержку этой идеи высказались командующий НОРАД и Северным командованием генерал Р. Эберхарт и начальник штаба ВМС США В. Кларк. Как отмечал Кларк, «нужно создать на море некий аналог того, что мы имеем в сфере противовоздушной обороны. По большому счёту, нужно морское НОРАД» [29].

В схожем ключе был выдержан и предварительный доклад ДГП в октябре 2004 г. В нём предлагалось «сделать смелые и значимые шаги к улучшению политики в области обороны и безопасности континента» [5, р. ii]. Главная ставка делалась на расширение командования по воздушно-космической обороне на другие сферы. Для этого требовалось заменить соглашение о НОРАД на соглашение об обороне и безопасности континента. Как отмечалось в документе, «в случае принятия нового соглашения обоими правительствами, рас-

ширенное многомерное командование по обороне Северной Америки могло бы быть создано до конца 2005 года» [5, р. ii].

На этом фоне в канадской прессе стали высказываться опасения, что ДГП сделает то, что не получилось у Северного командования – усилит контроль США над канадской военной политикой и её вооружёнными силами. По словам известного канадского журналиста П. Ньюмана, деятельность ДГП была лишь «частью тактики давления Буша, чтобы убедить Мартина, что Канада должна стать полноценным участником Северного командования» [33]. Реализация этого сценария, по его мнению, означала утрату Канадой своего суверенитета. Как отмечал Ньюман, «вполне возможно, что конечным результатом событий 11 сентября 2001 г. будет трагическое, но неизбежное превращение Канады в государство, зависимое от Пентагона» [33].

Ответом Канады на угрозу утраты военной самостоятельности в Северной Америке стало создание Канадского командования. Впервые об этом командовании было объявлено в Заявлении о международной политике в апреле 2005 г. В военном разделе этого документа правительство пообещало создать «единое национальное командование для реагирования на чрезвычайные ситуации на территории Канады» [12, р. 18]. В документе прямо говорилось об изменении приоритетов и переносе военных обязательств от международных к национальным. Канадское командование должно было обеспечить сохранение за Канадой реальных военных возможностей по обороне собственной территории. Как отмечалось в документе, «вместо нынешней командной структуры, которая занимается главным образом обучением войск и управлением, канадские вооружённые силы создадут единую, интегрированную структуру, которая сможет объединить все имеющиеся военные ресурсы на территории Канады в случае чрезвычайных ситуаций» [12, р. 18].

Детали работы нового командования стали известны в конце июня 2005 г. Командующий с канадской стороны подчинялся непосредственно начальнику штаба национальной обороны и отвечал за проведение как обычных, так и специальных операций на территории Канады. Командование также отвечало за все операции, которые канадские вооружённые силы проводили совместно с американскими в Северной Америке. В структуру командования входило шесть региональных подкомандований (Северное, Тихоокеанское, Степное, Центральное, Восточное и Атлантическое). Главы региональных подкомандований отвечали за проведение операций в своей зоне ответственности на территории Канады.

Формирование командования происходило постепенно. Хотя официально оно начало работать 1 июля 2005 г., полностью контроль за проведением операций на территории Канады оно получило только к весне 2006 года*.

Фактически в Канаде создавалась трёхуровневая система реагирования на кризисные ситуации. Ограниченные кризисы должны были устраняться силами региональных подкомандований. Если масштабы кризиса превышали их возможности, задействовалось Канадское командование, которое собирало

* 1 февраля 2006 г. были сформированы ещё три командования – Командование экспедиционных сил, Командование сил специального назначения, Командование оперативной поддержки, – завершив, таким образом, формирование новой системы управления канадскими вооружёнными силами.

вооружённые силы со всей территории страны. Наконец, если кризис превышал возможности Канады или если характер угроз был таков, что с ними невозможно было справиться в одиночку, Канада могла обратиться за помощью к США. Канадское командование, таким образом, обеспечивало возможность Канады самостоятельно устранять максимально возможное количество военных угроз и позволяло участвовать, по крайней мере формально, в обороне Северной Америки на паритетной основе.

Создание собственного национального командования чётко обозначило нежелание Канады к дальнейшей военной интеграции с США. Как отмечал на условиях анонимности высокопоставленный канадский чиновник, «единое гигантское совместное командование двух стран, занимающееся всем, является необязательным и слишком большим и вызвало бы озабоченности в отношении суверенитета» [36]. Американская сторона также уже не проявляла большого интереса к такому командованию. Если канадцы беспокоились за свой суверенитет, то американские военные сомневались в возможности Канады внести серьёзный военный вклад в создание совместного командования. Сыграло свою роль и ухудшение отношений между двумя странами из-за отказа Канады от поддержки военной операции США против Ирака в 2003 г. По словам Ф. Лагасе, недовольство друг другом в ситуации с Ираком «ослабило уже затухающий интерес к большему двунациональному сотрудничеству по обороне континента» [28, р. 199]. В 2005 г. к этому добавился отказ Канады от участия в американской программе противоракетной обороны.

В этой атмосфере пониженных ожиданий с обеих сторон ДГП опубликовала в марте 2006 г. свой итоговый доклад. Акцент в нём был сделан на создании долгосрочной основы по усилению сотрудничества между военными, дипломатическими и правоохранительными ведомствами двух стран. По мнению авторов доклада, такой основой могло бы стать всеобъемлющее соглашение в сфере обороны и безопасности, «выражающее общеконтинентальный подход к обороне и безопасности Канады и Соединённых Штатов» [6, р. i]. Признавалось, однако, что заявленная цель – достижение уровня сотрудничества, существующего в воздушно-космической сфере, – в остальных измерениях может быть достигнута и без создания соответствующих организационных форм в виде аналогов НОРАД.

Всего авторы документа выделяли четыре возможные модели будущего американо-канадского военного сотрудничества при обороне континента.

Первый вариант предусматривал существование трёх командований с взаимодополняемыми задачами. Это означало, что НОРАД обеспечивало предупреждение об угрозах из всех измерений, а национальные командования осуществляли оборону территории своих стран. В то же время указывалось на «риск маргинализации НОРАД по мере укрепления двух национальных командований» [6, р. 37].

Второй вариант включал создание единого командования по обороне континента. В этой модели НОРАД обеспечивало предупреждение об угрозах из всех пространств и отражение асимметричных угроз Канаде и Соединённым Штатам. Однако даже члены ДГП сомневались в реализации этого, поскольку, как указывалось в документе, «этот вариант противоречит доминирующим

тенденциям в Канаде и Соединённых Штатах по усилению их национальных командований» [6, р. 38].

Третий вариант, наоборот, резко понижал уровень военной интеграции двух стран и поручал оборону Северной Америки почти исключительно национальным командованиям. НОРАД расформировывалось и вместо него создавалась совместная общевойсковая оперативная группа, играющая вспомогательную роль в отношении Канадского и Северного командований.

Четвёртый вариант предусматривал «полностью интегрированный подход» к обеспечению обороны и безопасности континента. Это достигалось за счёт создания совместной межведомственной рабочей группы, в которую входили представители военных и правоохранительных структур двух стран. Эта группа отвечала бы за проведение двунациональных операций, одобренных обеими странами.

Система трёх командований

Хотя некоторые исследователи опасались полной интеграции канадской военной политики с американской после публикации итогового доклада ДГП [9], фактически наметилась обратная тенденция. В мае 2006 г. была распущена ДГП. Сам же вопрос о континентальной обороне был переведён из разряда политических в технические и отдан на откуп соответствующим командованиям – Канадскому, Северному и НОРАД.

Процесс начался в конце 2007 г., когда председатель Комитета начальников штабов (КНШ) и его канадский коллега поручили главам этих командований более чётко распределить полномочия и увеличить взаимодействие при обороне Северной Америки. Эта работа привела к подготовке трёх ключевых документов: «Основы по усилению сотрудничества между тремя командованиями» (сентябрь 2009 г.), «Совместный взгляд трёх командований» (март 2010), «Стратегия трёх командований» (декабрь 2010 г.).

Уже в самом первом документе были обозначены многочисленные сложности обеспечения единства действий командований. Серьёзной проблемой являлась разная структура командований: Северное строилось по видовому и функциональному принципу, а Канадское – по географическому. Как отмечалось в этой связи, «разница в организации командований затрудняет для Северного и Канадского командований поддержание обычных отношений на тактико-оперативном уровне, поскольку участники с американской стороны будут различаться в зависимости от ситуации, а участники с канадской стороны будут отличаться в зависимости от места возникновения этой ситуации» [18]. С другой стороны, существовало противостояние между Северным командованием и НОРАД, имевшими общую штаб-квартиру и большинство персонала, включая командующего, и Канадским командованием. Кроме того, оставались многочисленные препятствия технического, политического и правового характера для обмена информацией и разведанными между командованиями. В частности, большинство их компьютерных систем были несовместимы друг с другом.

В «Совместном взгляде трёх командований» были определены пять стратегических целей. Они включали:

- усиление коллективного потенциала по обнаружению, сдерживанию, защите и устранению угроз обеим странам;

- обеспечение большего единства действий друг с другом и с партнёрами, отвечающими за те же функции;
- выработка практики постоянного взаимодействия и сотрудничества при планировании и проведении операций, обучении войск, работе с информацией и внедрению инноваций;
- улучшение обмена разведданными и информацией;
- усиление коллективной способности по оказанию соответствующей, своевременной и эффективной поддержки гражданским властям [41].

В последнем документе были обозначены общие задачи, на которых должны были сосредоточиться командования. К ним были отнесены: улучшение способности к обмену секретной информацией, обмен опытом, улучшение общей системы наблюдения в пяти сферах (на суше, на море, в воздухе, в космосе и киберпространстве).

Важное место в рамках этой трёхкомандной инициативы отводилось разработке и регулярному обновлению совместных планов по обороне и безопасности двух стран. Особое внимание было сосредоточено на трёх документах – Плане совместной обороны (ПСО), Плане оказании помощи гражданским властям и Основном плане НОРАД.

Первым, в феврале 2008 г., был подписан План по оказанию помощи гражданским властям (продлён в январе 2012). Документ регулирует порядок оказания помощи вооружёнными силами одной стороны гражданским властям другой стороны в случае чрезвычайных ситуаций (наводнения, лесные пожары, ураганы, землетрясения, последствия террористических актов). Чётко обозначено, какие ведомства и в каком объёме участвуют в этом процессе. Чтобы снять возможные вопросы в отношении суверенитета, специально отмечается, что «помощь будет оказываться только при условии одновременного одобрения правительства Канады и правительства США» [13].

Поскольку остальные два документа являются секретными, информация о них крайне скупа. Об Основном плане НОРАД известно лишь, что последний раз он редактировался в 2012 г. В том же году был принят и План совместной обороны. Объявляя о подписании этого документа в январе 2012 г. тогдашний министр обороны Канады П. Маккей отметил, что «данное соглашение обеспечивает основу для совместной обороны Канады и Соединённых Штатов в мирное время, в чрезвычайных ситуациях и в период военных действий» [4]. В то же время в справке Министерства обороны Канады содержится более скромная оценка этого документа. Отмечается, что он «в основном обновляет и формализует существующие договорённости с учётом новой архитектуры безопасности, установившейся после 11 сентября 2001 года» [39]. Это проявилось в том, что в документе рассматриваются такие новые источники угроз, как космос, киберпространство и Арктика. Лагассе обратил внимание на другой важный момент этого соглашения. В пресс-релизе, опубликованном накануне его подписания, отмечалось, что «План совместной обороны создаёт систему планирования между Канадским командованием, его аналогом – Северным командованием и НОРАД по усилению оборонного сотрудничества между Канадой и США» [30]. В этой связи Лагассе отмечал, что военное сотрудничество Канады и США «во всё большей степени осуществляется на двустороннем

уровне между Северным и Канадским командованиями, а не на двунациональном как в НОРАД» [32].

Последними документами в рамках этой инициативы стали подписанные в декабре 2012 г. «Основы сотрудничества трёх командований в Арктике» и «Заявление о намерениях трёх командований о совместном обучении войск и проведении учений». В «Основах» подчёркивается малоконфликтность Арктики и что вооружённые силы двух стран будут оказывать поддержку другим ведомствам, работающим в регионе [17]. Выделены конкретные направления потенциального сотрудничества: военное планирование, наблюдение за регионом, совместная подготовка войск и проведение учений, создание взаимодополняемой инфраструктуры [17].

Сама Канада нацеливает систему трёх командований на решение достаточно узких и специфических вопросов. Так, в марте 2014 г. заместитель командующего Канадским командованием объединённых операций* генерал-майор К. Коатс выделил три главных вызова для командований на ближайшие годы: обеспечение кибербезопасности; борьба с химическими, биологическими, радиологическими и ядерными средствами поражения** и Арктика [2]. По его словам, на уровне командований было создано шесть рабочих групп, часть из которых занимается этими новыми вызовами [21].

НОРАД: проблемы трансформации

Параллельно с созданием системы трёх командований в Канаде усиливалась дискуссия о том, какую роль должно играть самое старое из этих командований – НОРАД – и сохранится ли оно вообще в новой архитектуре континентальной обороны.

Формально, казалось, все сомнения в востребованности командования были развеяны в апреле 2006 г., когда США и Канада в очередной раз продлили соглашение о НОРАД. Впервые за почти 50 лет существования оно стало бессрочным, а в сферу ответственности командования было включено предупреждение об угрозах с моря.

Тем не менее, новые поправки мало что давали командованию в практическом плане. Прежде всего, морской компонент был добавлен в очень урезанном виде. В отличие от воздушно-космической сферы командование получило ответственность лишь за предупреждение об угрозах с моря, но не за отражение их. Против полной ответственности НОРАД над морской составляющей выступили ВМС двух стран, а также тогдашний командующий НОРАД адмирал Т. Китинг [23, р. 182; 27, р. 159]. В тексте соглашения ясно сказано, что «морское наблюдение и контроль должны по-прежнему осуществляться национальными командованиями и при необходимости координироваться на дву-

* Образовано в октябре 2012 г. в результате объединения Канадского командования, Канадского командования экспедиционных сил и Канадского командования оперативной поддержки. Став преемником Канадского командования, несёт все его функции по участию в системе трёх командований.

** На слушаниях в Палате общин в феврале 2015 г. он пояснял, что применительно к этим веществам наибольшую опасность представляют не межконтинентальные баллистические ракеты, а возможные аварии с токсичными промышленными материалами [21].

сторонней основе» [3]. По мнению известных политологов Дж. Джокеля и Дж. Соколски, передача НОРАД новой функции «отражала не оперативную необходимость... но скорее политическое чувство, что надо сделать что-то символическое для усиления НОРАД» [27, р. 159].

Не выглядел убедительным для экспертов и новый бессрочный характер соглашения. Разница в оценках заключалась лишь, если, по их мнению, состоится решающий пересмотр соглашения о НОРАД. Джокел и Соколски считали, что это произойдёт «после того как легендарное командование справит свой полувековой юбилей» [26, р. 54]. Д. Бристер из Канадского королевского военного колледжа считал такой датой 2010 г. К этому моменту завершились бы Олимпийские игры в Ванкувере и прошло четыре года, после которых стороны могли пересматривать соглашение [7, р. 81].

С другой стороны, НОРАД сталкивалось с рядом объективных трудностей.

Прежде всего, это изменение требований к противовоздушной обороне (ПВО). Как поясняли Джокел и Соколски, если во время «холодной войны» Североамериканская ПВО была направлена против советских бомбардировщиков, что требовало общеконтинентального подхода и значительных ресурсов ПВО двух стран, то противовоздушная оборона в эпоху терроризма характеризуется высокой регионализацией и локализацией, когда требуется оборона конкретных мест вроде Нью-Йорка или Вашингтона, или конкретных мероприятий, наподобие саммита «Большой двадцатки» или Олимпийских игр [27, р. 157].

Во-вторых, роль НОРАД в континентальной обороне объективно снижало появление Северного и Канадского командований. Джокел и Соколски прямо говорили, что бюрократическая конкуренция со стороны этих двух командований «рискует превратить НОРАД в реликт "холодной войны"» [27, р. 158]. Этой же точки зрения придерживался и Бристер. В будущем, по его словам, «главный механизм в области обороны и безопасности на оперативном (континентальном) уровне будет действовать между Канадским и Северным командованиями» [7, р. 83].

Наиболее опасным, однако, для НОРАД могла бы стать утрата функции предупреждения о ракетных запусках. Это становилось вполне реальным после отказа Канады от участия в американской программе противоракетной обороне (ПРО).

На этом фоне с конца первого десятилетия XXI века развернулись активные поиски новой роли НОРАД.

Сначала у руководства командования не было каких-то предпочтений. Выступая в апреле 2008 г. перед представителями канадского ВПК глава НОРАД генерал Ж. Ренуар обозначил весьма обширный список новых угроз, которыми могло заниматься его командование: криминальные элементы, государства-изгои, террористические организации, крылатые ракеты, киберугрозы и ракеты, выпускаемые с морских судов [10]. Однако довольно быстро основное внимание переключилось на Арктику. Тот же Ренуар заметил в июле 2009 г., что

* Командование начало действовать в 1957 г., но само соглашение о НОРАД было подписано в 1958 г. Соответственно полувековой юбилей мог рассчитываться по-разному.

«огромные запасы ресурсов в Арктике... требуют усиления наблюдения за этим регионом со стороны НОРАД» [43].

Эта идея вызвала интерес и у части канадских экспертов. Так А. Стивенсон предлагал, чтобы НОРАД отвечало за всестороннее наблюдение за Арктикой, передавая полученные данные национальным командованиям двух стран. По его мнению, это могло быть достигнуто в ходе модернизации Северной системы раннего обнаружения (ССРО), входящей в НОРАД, и замены её радиолокационных станций на более современные [38, р. 9].

В то же время некоторые эксперты сомневаются в необходимости перестройки НОРАД под решение арктических задач. В частности, А. Чаррон из Университета Манитобы полагает, что в регионе ещё не произошло «изменение парадигмы», которое оправдывало бы подобные действия [14, р. 230]. Кроме того, она подчёркивает, что сохранение нынешней структуры НОРАД применительно к Арктике «означает, что командование и контроль над канадскими вооружёнными силами остаётся у Канады и на её территории» [14, р. 231].

В конечном счёте, усиление арктической составляющей было реализовано в рамках инициативы «НОРАД в будущем» [1].

Некоторые эксперты предлагают вернуться к идее расширенного НОРАД, активно обсуждавшейся в 2001–2002 гг. По мнению Лагассе, Канада поспешила, отказавшись от этого американского предложения, и должна исправить свою ошибку. Он считает, что в условиях сокращения военных расходов в двух странах «складывается благоприятный момент, чтобы рассмотреть возможность расширения НОРАД и принять подлинный двунациональный подход к обороне Северной Америки на суше, на море, в киберпространстве и в Арктике» [20].

К идее превращения НОРАД во всеобъемлющее командование в какой-то степени тяготеет и его нынешнее руководство. Понимая, однако, что две страны, как показали прошлые неудачные попытки, не согласятся доверить всю оборону собственной территории двунациональному командованию, оно надеется, что командование возьмёт на себя, по крайней мере, предупреждение об угрозах. Выступая на слушаниях в Палате общин Канады в марте 2015 г., заместитель командующего НОРАД канадский генерал-лейтенант А. Парент заявил, что «НОРАД должно быть осведомлено о всех измерениях. Это означает быть системой систем – воздушного базирования, космического базирования, наземного базирования» [22].

В то же время, по мнению Джокеля и Соколски, проблема трансформации НОРАД потеряла свою актуальность. В отличие от более ранних своих работ, они считают, что «командование продолжит действовать неопределённо долгое время как краеугольный камень канадо-американских отношений» [25]. Отказ Канады от участия в ПРО не оказался роковым для НОРАД, как считалось изначально. По их словам, «в отличие от страхов некоторых в Канаде, что поезд ПРО ушёл применительно к НОРАД... Соединённые Штаты, кажется, готовы подождать, когда Канада выберет удобный момент для посадки на поезд» [25]. То, что американцы решили сохранить за НОРАД функцию предупреждения о ракетных запусках и, что ещё важнее, участие в её осуществлении канадских представителей НОРАД, объясняется, с одной стороны, слишком медленным развёртыванием американской ограниченной ПРО, а с дру-

гой – адаптацией НОРАД к американским требованиям. Они считают, что усилия Канады должны быть направлены не на сохранение НОРАД, которому ничего не угрожает, а на участие в американской ПРО, которая сможет обеспечить защиту Канады от ракетной угрозы.

Террористические атаки 11 сентября 2001 г., безусловно, повлияли на систему обороны Северной Америки. Однако, в отличие от первоначальных ожиданий, конечным результатом этих изменений стало не углубление военной интеграции США и Канады, а наоборот – усиление национального участия при обороне континента. Это нашло отражение в создании странами отдельных командований для обороны собственной территории. Появление этих командований поменяло весь характер обороны Северной Америки – с двунационального, олицетворявшего НОРАД, на национальный.

Важную роль в появлении новой модели континентальной обороны сыграла Канада. Именно стойкое неприятие официальной Оттавой любых более сложных форм военного сотрудничества с Вашингтоном во многом определила нынешнюю систему обороны континента. В то же самое время Канада не вполне довольна ситуацией, когда национальные командования полностью оттеснили на задний план НОРАД. Канада хочет, чтобы эти командования действовали не вместо этой организации, а параллельно ему. Этим и объясняются попытки вдохнуть новую жизнь в НОРАД.

Список литературы

1. *Володин Д.А.* Участие Канады в милитаризации Арктики // США ❖ Канада, 2015, № 6, с. 47-53 [Volodin D.A. Canada and Militarization of the Arctic. *USA ❖ Canada*, 2015, no. 6, p.47-53].
2. *Abercrombie E.* Canada's Contribution to Defence of North America: An Update on the Tri-Command. 31.03.2014 (<http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=canada-s-contribution-to-defence-of-north-america-an-update-on-the-tri-command/hsprurkj>).
3. Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America on the North American Aerospace Defense Command. Ottawa. 28.04.2006. In Force: 12.05.2006 (<http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=105060>).
4. *Berthiaume L.* Canada, U.S. Set Ground Rules for Responding to Armed Attack // The Ottawa Citizen, 25.01.2012.
5. Bi-National Planning Group. Interim Report on Canada and the United States (CANUS) Enhanced Military Cooperation. 13.10.2004. 142 p.
6. Bi-National Planning Group. The Final Report on Canada and the United States (CANUS) Enhanced Military Cooperation. 13.03.2006. 160 p.
7. *Brister B.* When Perpetuity Doesn't Mean Forever: The Approaching Demise of NORAD // Policy Options, December 2007-January 2008. P. 78-83.
8. *Brown D.* Canada Wary of U.S. Anti-Terror Plan // The Washington Post, 24.02.2002
9. *Byers M.* Continental Integration by Stealth // The Toronto Star, 28.04.2006.
10. *Campion-Smith B.* NORAD Facing "Rogue Elements", U.S. General Says // The Toronto Star, 10.04.2008.

11. Canada and the U.S. Enhance Security Cooperation. 9.12.2002
(<http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=canada-and-the-u-s-enhance-security-cooperation/hnmxlbk1>).
12. Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World. Defence. – Ottawa: Government of Canada, 2005. 38 p.
13. Canada-U.S. Civil Assistance Plan. 25.01.2012
(<https://info.publicintelligence.net/US-CA-CivilAssistancePlan-2012.pdf>).
14. *Charron A.* Canada, the Arctic, and NORAD: Status Quo or New Ball Game? // International Journal, June 2015. P. 215-231.
15. Defence of North America: A Canadian Responsibility. Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence. September 2002. 103 p.
16. Enhanced Canada-U.S. Security Cooperation. Backgrounder. BG-02.041. 9.12.2002
(<http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=enhanced-canada-u-s-security-cooperation/hnmxlbp>).
17. Framework for Arctic Cooperation Among Aerospace Defence Command, United States Northern Command, and Canadian Joint Operations Command. 11.12.2012
(<http://www.sldinfo.com/wp-content/uploads/2012/12/Framework-for-ARCTIC-Cooperation.pdf>).
18. Framework for Enhanced Military Cooperation Among North American Aerospace Defense Command, United States Northern Command and Canada Command. September 2009 (<http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA529744>).
19. Fraser G. Military Merger Not on the Table, Eggleton Says // The Toronto Star, 27.04.2002.
20. House of Commons. Standing Committee on National Defence. Evidence. 25.03.2014
(<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/NDDN/Evidence/EV6482852/NDDN-EV15-E.PDF>).
21. House of Commons. Standing Committee on National Defence. Evidence. 23.02.2015
(<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/NDDN/Evidence/EV7849797/NDDN-EV48-E.PDF>).
22. House of Commons. Standing Committee on National Defence. Evidence. 9.03.2015
(<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/NDDN/Evidence/EV7866359/NDDN-EV50-E.PDF>).
23. *Jockel J.* Canada in NORAD, 1957-2007: A History. – Montreal: McGill-Queen's University Press, 2007. 225 p.
24. *Jockel J., Sokolsky J.* Continental Defence: "Like Farmers Whose Lands Have a Common Concession Line". In: Canada's National Security in the Post 9/11 World. – Toronto: Toronto University Press, 2012. P. 114-138.
25. *Jockel J., Sokolsky J.* NORAD Does Not Need Saving // International Journal, June 2015 (Draft).
26. *Jockel J., Sokosky J.* Renewing NORAD – Now if Not Forever // Policy Options, July-August 2006. P. 53-58.
27. *Jockel J., Sokolsky J.* Special But Not Especially Important: Canada-U.S. Defense Relations Through the Doran Lenses. In: Forgotten Partnership Redux: Canada-U.S. Relations in the 21st Century. – Amherst: Cambria Press, 2011. P. 149-168.
28. *Lagassé Ph.* A Common "Bilateral" Vision: North American Defence Cooperation, 2001-2012. In: Game Changer: The Impact of 9/11 on North American Security. – Vancouver: UBC Press, 2014. P. 193-211.

29. *Miles D.* Planning Group Weighs Value of "Maritime NORAD". 4.11.2004 (<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=24937>).
30. Minister MacKay Delivers As Keynote Address at the Permanent Joint Board on Defence. News Release NR 12.007. 24.01.2012 (<http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=minister-mackay-delivers-the-keynote-address-at-the-permanent-joint-board-on-defence/hgq87xyi>).
31. *Naumetz T.* Canada Begins Talks with U.S. Over Joint Defence // The National Post, 9.02.2002
32. New Defence Agreement with the U.S. 26.01.2012 (<http://www.ceasefire.ca/?p=9921>).
33. *Newman P.* Our Policy: Made in America // Maclean's, 14.03.2005
34. Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence. 28.01.2002 (<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/defe/10eva-e.htm>).
35. *Sallot G.* Canadian Soldiers Face Risks Under U.S. Rule, Report Argues // The Globe and Mail, 26.04.2002.
36. *Savage L.* All for One? // Maclean's, 12.09.2005.
37. *Stancati B.* The Future of Canada's Role in Hemispheric Defense // Parameters, Autumn 2006. P. 103-116.
38. *Stephenson A.* Securing the Continent: Where is NORAD Today? CIC-CDFAI, November 2011. 12 p.
39. The Canada-U.S. Defence Relationship. Background. BG 13.055. 4.12.2014 (<http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=the-canada-u-s-defence-relationship/hob7hd8s>).
40. Thompson A. PM Undecided on New Defence Link // The Toronto Star, 18.04.2002.
41. Tri Command Vision. March 2010 (<https://www.hsd.org/?view&did=7761>).
42. U.S. Military Occupation of Canada in the Work // TML Daily, № 211, 23.11.2001
43. *Zubeck P.* Arctic Could Be Next Hot Spot for NORAD // The Colorado Sprigs Gazette, 6.07.2009.

Canada and North American Defense Perimeter After 9/11

(USA ❖ Canada Journal, 2015, no. 9, p. 53-67)

Received 08.06.2015.

VOLODIN D.A. Institute of USA and Canada Studies Russian Academy of Sciences, 2/3 Khlebny per., Moscow 121069

*The article is devoted to Canada's participation in creating a new model of defense of North America. During this process Canada has denied from new more complex forms of military cooperation with the USA. **Keywords:** NORAD; Canada's defense policy; continental defense; Arctic; missile defense*

About the author:

VOLODIN Dmitry Anatolievich. Cand. Sci. (History), Senior Researcher.