

# ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ УИЛЬЯМА (БИЛЛА) КЛИНТОНА ПО ДЕНУКЛЕАРИЗАЦИИ КНДР

*И.В. Михайлов*

После окончания холодной войны проблема распространения оружия массового поражения была в центре внимания внешней политики США. Северокорейская ядерная программа угрожала как региональной стабильности, так и глобальному режиму нераспространения. В статье рассматривается формирование стратегии и реализация политики администрации Клинтона по денуклеаризации КНДР. Администрация предприняла попытку решить проблему ядерной программы Северной Кореи с помощью различных комбинаций дипломатии и силового давления. Вашингтону удалось замедлить прогресс достижения Пхеньяном ядерных компетенций, но коренным образом изменить динамику противостояния на Корейском полуострове администрация Клинтона не смогла.

**Ключевые слова:** стратегия национальной безопасности, администрация Клинтона, северокорейская ядерная программа, ядерное сдерживание, распространение оружия массового поражения, «контрраспространение»

After the end of the Cold War, the problem of the proliferation of weapons of mass destruction was the focus of U.S. foreign policy. The North Korean nuclear program threatened both regional stability and the global nonproliferation regime. The article analyzes the formation of the strategy and implementation of the policy of the Clinton administration on the denuclearization of the DPRK. The administration has attempted to solve the problem of North Korea's nuclear program through various combinations of diplomacy and forceful pressure. Washington has managed to slow down the progress of Pyongyang's achievement of nuclear competencies. The Clinton administration failed to fundamentally change the dynamics of the confrontation on the Korean peninsula.

**Key words:** national security strategy, Clinton's administration, North Korea's nuclear weapons program, nuclear deterrence, WMD proliferation, «counter-proliferation»

DOI: 10.32608/1010-5557-2022-2022-53-69

---

*Михайлов Игорь Владимирович* – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений и политологии. ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина».

Окончание холодной войны и последовавший за этим распад Советского Союза привели к тому, что советский идеологический вызов и советская военная угроза, которые с конца 1940-х гг. находились в центре американского внимания при формулировании Белым домом целей внешнеполитической стратегии и лежали в основе оборонной доктрины, исчезли. Очевидным следствием произошедших перемен стало то, что Соединенные Штаты по своей совокупной мощи стали сверхдержавой с добавлением определения «единственная»<sup>1</sup>. Кардинальное изменение геополитической и стратегической ситуации в мире потребовало от Вашингтона пересмотра американского внешнеполитического курса и политики в области национальной безопасности. Эти задачи начала решать администрация Уильяма (Билла) Клинтона, которая пришла в Белый дом после того как стали проявляться первые контуры нового мирового порядка<sup>2</sup>. Усилия новой демократической администрации по формированию политики в области национальной безопасности были направлены на разработку внешнеполитического и оборонного курса, отвечающего всем требованиям наступающей эпохи<sup>3</sup>. Американская внешняя и оборонная политика, по мнению авторов «Стратегии национальной безопасности США», должна совмещать в себе общую стратегию, в основе которой лежит факт, что Соединенные Штаты действительно являются единственной мировой державой с региональной спецификой<sup>4</sup>.

Восточная Азия — один из важнейших регионов мира. Здесь расположены страны, обладающие огромными экономическими, человеческими и военными ресурсами. Восточная Азия, с одной стороны,

---

<sup>1</sup> Krauthammer Ch. The Unipolar Moment // Foreign Affairs. 1990/1991. Vol. 69. No. 5. Winter. P. 23–45.

<sup>2</sup> О дискуссиях по проблеме мирового порядка см., напр.: Ikenberry J.G. After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton (N.J.), 2001; Баталов Э.Я. Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций). М., 2005; Шаклеина Т.А. Россия и США в новом мировом порядке. Дискуссии в политико-академических сообществах России и США (1991–2002). М., 2002.

<sup>3</sup> О формировании и реализации политики в области национальной безопасности администрации Клинтона см.: Богатуров А.Д. Синдром поглощения в международной политике // Pro et Contra. 1999. Т. 4. № 4. Осень. С. 28–48; Давыдов Ю.П. Расширение зоны ответственности атлантического мира // США и Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 3. С. 12–30; Хозин Г.С. Глобализация международных отношений: объективная тенденция или стратегия США // Там же. 2000. № 1. С. 65–78; Евстафьев Д.Г. Современные приоритеты национальной безопасности США // США: экономика, политика, идеология. 1996. № 1. С. 13–25; Уткин А.И. Единственная сверхдержава. М., 2003.

<sup>4</sup> A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House. Washington (D.C.), February 1995. P. 25.

является составной частью всего Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), а с другой – Большой Евразии, включающей в себя Россию и Европу. На момент прихода к власти администрации Клинтона Азия была крупнейшим торговым партнером Соединенных Штатов. Но Белом доме полагали, что при всей важности стран Восточной Азии как торговых партнеров для США приоритетное значение в этом регионе имеют вопросы безопасности<sup>5</sup>. При этом концептуально восточноазиатская архитектура безопасности имела свои особенности. В отличие от Европы, где Вашингтон на основе Североатлантического альянса с его пятой статьей строил архитектуру коллективной безопасности<sup>6</sup>, в Восточной Азии Соединенные Штаты продолжали опираться на глубокие двусторонние связи с такими союзниками периода холодной войны в регионе, как Япония и Южная Корея. Именно в этих странах находился американский военный контингент, насчитывающий на начало 1990-х гг. 100 тыс. военнослужащих<sup>7</sup>. Непростые отношения с КНР, увеличивающей свое экономическое и военное влияние, основывались на расширении всестороннего сотрудничества Вашингтона с Пекином, целью которого со стороны США было сдерживание военных и геополитических амбиций Китайской Народной Республики. По мнению экспертов Национального университета обороны и Института национальных стратегических исследований США, Китай должен был понять, что от противостояния с Соединенными Штатами он больше потеряет, чем приобретет. Американской задачей было предоставить Китаю такие возможности роста, которые бы не угрожали в регионе экономическим, военным и геополитическим позициям США и их союзников<sup>8</sup>.

Но ключевой проблемой для Соединенных Штатов в Восточной Азии в последнее десятилетие XX в. был корейский вопрос<sup>9</sup>. Серьезный вызов интересам Вашингтона, исходивший от Северной Кореи,

---

<sup>5</sup> Ibid. P. 28.

<sup>6</sup> См., напр.: The Alliance's New Strategic Concept. November 07–08, 1991 ([https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official\\_texts\\_23847](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_23847)); Study on NATO Enlargement. September 03, 1995 (<https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics>); NATO Expansion Forges Ahead // Congressional Quarterly. 1997. 105<sup>th</sup> Congr. 1<sup>st</sup> Sess. Almanac. Vol. LIII Washington (D.C.). P. 8/23-8/26; Secretary of State on Expansion of NATO. September 6, 1996 // Historic Documents of 1996. Washington (D.C.), 1997. P. 655–661; The Future of NATO Jointly before the Subcommittee on European Affairs of The Committee on Foreign Relations and The Subcommittee on Armed Services United States Senate. 103<sup>d</sup> Congr. 2<sup>d</sup> Sess. February 1 and 23, 1994. Washington (D.C.), 1994.

<sup>7</sup> A National Security Strategy of Engagement and Enlargement... P. 28.

<sup>8</sup> Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition // Report of the National Defense University Institute for National Strategic Studies. Washington (D.C.), 1995.

<sup>9</sup> Ланцова И.С. Политика США по отношению к Северной Корее: конец XX – начало XXI в. // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10. С. 185–198.

прежде всего, был связан с ядерной программой Пхеньяна. Фактом своего существования северокорейская ядерная программа оказывала давление на ближайших американских союзников в регионе Японию и Южную Корею, что явно было не в интересах Вашингтона. Политика в области нераспространения ядерного оружия была ключевым моментом внешнеполитической и оборонной доктрины после окончания холодной войны. «Программы других государств по созданию вооружений и степень их участия в совместных усилиях по нераспространению оружия массового поражения будут являться главным фактором при определении характера наших двусторонних отношений», — констатировали авторы Стратегии национальной безопасности США<sup>10</sup>.

В программном выступлении, посвященном угрозам национальной безопасности Соединенных Штатов после окончания холодной войны, перед выпускниками колледжа Белуа 16 мая 1993 г. министр обороны США Лес Эспин поставил «новую ядерную угрозу» на первое место. Во время холодной войны основную угрозу американской безопасности несли тысячи советских стратегических ядерных боеголовок. После распада СССР эти боеголовки не были уничтожены, но на текущий момент «опасность большого ядерного конфликта (между крупнейшими ядерными державами США и Российской Федерацией) снизилась практически до нуля»<sup>11</sup>. В наступивший период международных отношений «новая ядерная угроза» для Америки исходила от небольшого количества боеголовок в государствах, не входящих в официальный ядерный клуб. Даже несколько ядерных зарядов в арсенале враждебных по отношению к США государств вело к большой угрозе для Соединенных Штатов. Одна боеголовка может уничтожить целый город, а несколько могут уже привести к национальной катастрофе.

Советские руководители, несмотря на то, что в основе их действий лежала враждебная Западу коммунистическая идеология, когда дело касалось оружия массового уничтожения, «не были сумасшедшие». Они принимали решения о применении ядерного оружия, основываясь на рациональном подходе. В Москве в основе ядерной доктрины были точно такие установки, как и в Вашингтоне. Таким образом, работало «ядерное сдерживание через устрашение».

Но ситуация изменилась. «Новую ядерную угрозу» в Пентагоне стали соотносить с государствами, которые имели успешные ядерные программы. Первая группа — страны, политика которых враждебна по отношению к США, а именно: Иран, Ирак, Северная Корея, Ливия.

---

<sup>10</sup> A National Security Strategy of Engagement and Enlargement... P. 13.

<sup>11</sup> Эспин Л. Угрозы национальной безопасности США и новые задачи вооруженных сил (выступление министра обороны США 16 мая 1993 г. перед выпускниками колледжа Белуа, штат Висконсин) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 9. С. 13.

Вторая группа – государства не враждебные по отношению к Соединенным Штатам и в целом настроенные на сотрудничество с международным сообществом – Израиль, Пакистан, Индия<sup>12</sup>. Очевидно, что в условиях, когда увеличивается количество стран, имеющих ядерные компетенции, уже нельзя полагаться на рациональное поведение всех членов ядерного клуба. Механизм ядерного сдерживания, при таких условиях, может не сработать. По мнению авторитетных американских специалистов по внешней политике, таких как Макджорджа Банди, помощника по национальной безопасности президентов Дж.Ф. Кеннеди и Л. Джонсона, Уильяма Кроу, председателя консультативного совета по внешней разведке при президенте США, и Сидни Дрелла, профессора Стэнфордского университета, основная линия раздела в мире по вопросу о ядерном нераспространении проходит не между теми, кто имеет или не имеет ядерное оружие. «Она проходит между большинством стран, с одной стороны, и очень немногими странами, которые стремятся сейчас заполучить оружие для подкрепления своих экспансионистских амбиций, – с другой»<sup>13</sup>.

Дипломатические усилия администрации Клинтона в области нераспространения ядерного оружия были направлены на бессрочное продление Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) с приданием ему универсального характера<sup>14</sup> и подписание Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ)<sup>15</sup>. В дополнение к этому Белый дом старался прийти к достижению соглашений по прекращению производства используемых для создания ядерного оружия расщепляющихся материалов и расширению полномочий группы представителей стран – поставщиков ядерных технологий и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ)<sup>16</sup>. Наряду с многосторонними направлениями деятельности по предотвращению распространения ядерного оружия в Вашингтоне рассматривали возможность нанесения превентивных ударов по странам, от которых будет исходить опасность применения оружия массового поражения. При этом последствия от американской атаки должны значительно превосходить возможные выгоды от применения этими странами ядерного оружия против США и их союзников<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Банди М., Крау У., Дрелл С. Уменьшение ядерной опасности // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 12. С. 64.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Договор о нераспространении ядерного оружия ядерного оружия одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 июня 1968 г.

<sup>15</sup> Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Резолюция 50/245 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 сентября 1996 г.

<sup>16</sup> A National Security Strategy of Engagement and Enlargement... P. 14.

<sup>17</sup> Ibidem.

Подход администрации Клинтона к проблеме распространения оружия массового уничтожения был сосредоточен на двух направлениях – превентивные действия дипломатического характера и при необходимости использование американских вооруженных сил. Такой подход получил общее название «контрраспространение»<sup>18</sup>. Корейский полуостров был тем местом, где Соединенным Штатам пришлось прибегнуть к обеим составляющим политики «контрраспространения».

Ядерная программа КНДР началась в середине 1960-х гг., когда в городе Йонбене был создан крупный исследовательский комплекс по атомной энергии, который готовил специалистов в области атомной энергетики из студентов, обучавшихся в Советском Союзе. В 1965 г. для этого центра был собран советский исследовательский реактор, для которого в КНДР из СССР поставлялось ядерное топливо обогащения до 10%. В 1974 г. корейские специалисты самостоятельно модернизировали советский исследовательский реактор, перейдя на топливо с обогащением до 80%. В тот же период КНДР начала строительство второго исследовательского реактора. В 1977 г. КНДР заключила соглашение с МАГАТЭ, позволяющее последнему инспектировать исследовательский реактор, построенный при содействии СССР.

В 1980-х гг. северокорейские специалисты сосредоточиваются на практическом использовании ядерной энергии и стали заниматься совершенствованием системы разработки ядерного оружия. Северная Корея начала строительство ядерного реактора и объектов по переработке ядерных материалов в Тэчхоне и Йонбене, а также провела испытания по детонации взрывчатых веществ. В 1985 г. официальные лица США впервые заявили, что располагают данными разведки, свидетельствующими о строительстве секретного ядерного реактора к северу от Пхеньяна, недалеко от городка Йонбен. Тогда же под международным давлением КНДР присоединилась к ДНЯО. Однако после этого Пхеньян не подписал необходимое соглашение о ядерных гарантиях с МАГАТЭ. Вместо этого Северная Корея связала свою готовность пройти инспекции этого Агентства с выводом ядерного оружия США из Южной Кореи, где оно находилось с 1958 г.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> См.: Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. М., 2006. С. 20–21; У ядерного порога: уроки ядерных кризисов Северной Кореи и Ирана для режима нераспространения / Под ред. А. Арбатова. М., 2007. С. 117–155; Корсаков Г.Б. Трансформация политики США в области ядерного сдерживания (1991–2001 гг.) // США и Канада: экономика, политика, культура. 2002. № 3. С. 29–54; Фролов В.Л. Вашингтон и угрозы распространения ядерного оружия в разных районах мира // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 11. С. 35–48.

<sup>19</sup> North Korea Nuclear Weapons Program (<https://nuke.fas.org/guide/dprk/nuke/index.html>).

Окончание холодной войны привело к резкому ухудшению стратегического положения Северной Кореи, когда традиционные союзники Пхеньяна в Москве и Пекине установили дипломатические отношения с Сеулом. СССР прекратил поставки топлива по ценам ниже рыночных. Потеря дешевого топлива и внутренние трудности привели к массовому экономическому спаду и началу голода к середине 1990-х гг.

По мере того как Северная Корея все больше испытывала экономические трудности и оказывалась в международной изоляции, Пхеньян стал рассматривать свою ядерную программу не только в качестве инструмента военного сдерживания, но и как источник давления на Вашингтон, Сеул и Токио. Соединенные Штаты, понимая опасность продолжения северокаорейской ядерной программы и в этом контексте негативные последствия продолжающейся изоляции КНДР, начали увеличивать количество дипломатических контактов с представителями Северной Кореи<sup>20</sup>. Одновременно Южная Корея начала проводить политику, направленную на сближение с Севером.

В 1991 г. США объявили о выводе своего ядерного оружия из Южной Кореи, пытаясь убедить Северную Корею согласиться на международные инспекции своих ядерных объектов. Кроме этого, США и Южная Корея объявили об отмене ежегодных совместных военных учений «Team Spirit», которые Пентагон проводил для тренировки правильности планирования и выполнения переброски американских войск на корейский театр военных действий. Эти учения сильно раздражали КНДР.

Эти два действия соответствовали заявленным Северной Кореей требованиям разрешить МАГАТЭ инспекции своих ядерных объектов и открыли дверь для переговоров. Двадцатого января 1992 г. Северная и Южная Кореи подписали Совместную декларацию о денуклеаризации Корейского полуострова. Совместная декларация призывала к двустороннему режиму ядерных инспекций для проверки денуклеаризации полуострова<sup>21</sup>. В Декларации, вступившей в силу 19 февраля 1992 г., говорится, что обе стороны «не будут испытывать, производить, получать, владеть, хранить, развешивать и применять ядерное оружие» и что они «не будут владеть объектами по ядерной переработке и обогащению урана». Юг и Север в целях проверки денуклеаризации Корейского полуострова должны проводить инспекцию объектов,

---

<sup>20</sup> После 1953 г. США и Северная Корея общались почти исключительно через Военную комиссию по перемирию, созданную в соответствии с Соглашением о перемирии. Администрация Рейгана открыла в 1988 г. в Пекине канал для дипломатической переписки с Северной Кореей и ослабила некоторые ограничения на личные контакты между американцами и северокаорейцами.

<sup>21</sup> Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula (<https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31011.htm>).

отобранных другой стороной и согласованных между двумя сторонами, в соответствии с процедурами и методами, которые будут определены Совместной комиссией по ядерному контролю Юг–Север.

Параллельно с этим Соединенные Штаты и Северная Корея провели дипломатическую встречу в Нью-Йорке, в результате которой Пхеньян принял решение разрешить МАГАТЭ инспекции своих ядерных объектов. В КНДР, понимая основы формирующегося мирового порядка, при котором единственным центром влияния в мире становился Вашингтон, настаивали на том, чтобы США были их основным собеседником по ядерным вопросам.

Но в январе 1993 г., игнорируя Совместную декларацию Юга и Севера о денуклеаризации Корейского полуострова, КНДР отказалась разрешить специальные инспекции двух незарегистрированных объектов, подозреваемых в хранении ядерных отходов. После этого Пхеньян заявил о своем намерении выйти из ДНЯО и режима ядерных гарантий, контролируемого МАГАТЭ. Угроза Севера выйти из ДНЯО резко остановила прогресс в отношениях между Севером и Югом. Напряженность на Корейском полуострове нарастала. Это породило серьезный кризис в отношениях между Соединенными Штатами и Северной Кореей.

Обстановка обострилась до предела. Администрация Клинтона была решительно настроена на то, чтобы не допустить появления у КНДР ядерного оружия. Рассматривались различные варианты действий, включая использование вооруженных сил США для нанесения ударов по северокорейскому реактору<sup>22</sup>. Такое развитие событий привело бы к началу военных действий на Корейском полуострове. Армия КНДР представляла собой действительно серьезную угрозу для Южной Кореи и размещенному на ее территории контингенту американских войск. Этот контингент насчитывал примерно 37 тыс. личного состава и представлял все три вида вооруженных сил. Но этого внушительного и хорошо оснащенного контингента было недостаточно для того, чтобы в случае начала боевых действий нанести поражение северокорейской армии. В Пентагоне был разработан план, согласно которому в течение нескольких дней американцы могли увеличить численность своей авиации в Южной Корее, перебросив боевые самолеты, базирующиеся на Аляске, Гавайях и Японии. В течение нескольких дней можно было увеличить и сухопутные войска союзников, используя тяжелое вооружение, находящееся на хранении специально для этого случая. Тем не менее основная часть сухопутных сил должна была перевозиться по морю из Соединенных Штатов. Такую переброску

---

<sup>22</sup> *Олбрайт М.* Госпожа госсекретарь. Мемуары Мадлен Олбрайт. М., 2004. С. 589–590.



нельзя было провести быстро. На ее осуществление нужно было затратить около месяца<sup>23</sup>.

На дипломатическом фронте первоначально Соединенные Штаты работали вместе с МАГАТЭ по постановке северокорейской ядерной программы под контроль. Но впоследствии Пентагон несколько скорректировал американский подход. Высокопоставленные сотрудники Министерства обороны США Джон Дейч и Эштон Картер высказали свои сомнения министру обороны Лесу Эспину и его заместителю Уильяму Перри. По их мнению, позиция Агентства должна соответствовать ДНЯО и процедурам самого МАГАТЭ. По сути, это означало инспекцию изъятого топлива и переработку топливных стержней. Но с точки зрения обеспечения безопасности американских войск в Южной Корее и союзников США в регионе Восточной Азии этого было недостаточно. Дейч и Картер считали, что «северокорейская ядерная программа должна быть уничтожена, а не просто находится под наблюдением»<sup>24</sup>. КНДР могла в любой момент выйти из ДНЯО. Для производства ядерных бомб из наработанных запасов ядерного топлива Пхеньяну потребовалось бы всего несколько месяцев.

Весной 1994 г. Северная Корея отказалась от переговоров с МАГАТЭ и соглашения по поводу контроля за заменой отработанных топливных стержней и заявила, что вторично будет использовать отработанное топливо. Следующим шагом могло быть возобновление ядерной программы, и таким образом уже через несколько месяцев Пхеньян мог иметь несколько ядерных бомб. В администрации Клинтона сочли такое развитие событий неприемлемым для американских интересов в Восточной Азии и Белый дом стал искать пути уничтожения северокорейской ядерной программы.

Уильям Перри, ставший на тот момент министром обороны, попросил председателя Объединенного комитета начальников штабов США генерала Джона Шаликашвили и генерала Гэри Лака, командующего объединенными американско-корейскими вооруженными силами и одновременно Вооруженными силами США в Южной Корее, обновить OPLAN 5027 – оперативный план, разработанный для отражения нападения Северной Кореи. Одновременно Перри поставил задачу обновить план действий в непредвиденных обстоятельствах, целью которого было уничтожение военными средствами основных компонентов северокорейского реакторного комплекса<sup>25</sup>. План пред-

---

<sup>23</sup> Картер Э.Б., Перри У.Дж. Превентивная оборона: новая стратегия безопасности США. М., 2003. С. 134.

<sup>24</sup> Там же. С. 135.

<sup>25</sup> Там же. С. 136.

полагал, что американские вооруженные силы в минимальный срок с минимальными потерями<sup>26</sup> и с небольшим риском радиоактивного выброса в атмосферу смогут решить проблему северокорейской ядерной программы, по крайней мере, на несколько лет.

Проблема заключалась в том, что даже при тех возможностях, которые имели Соединенные Штаты в военном плане, такая операция таила в себе огромные риски. В ответ на американский удар по своим ядерным объектам Пхеньян, находящийся практически в патовой ситуации, атаковал бы Южную Корею и, учитывая огневую мощь северокорейской армии, «превратил бы Сеул в море огня». Да война с очень большой долей вероятности была бы проиграна Северной Кореей, но она привела бы, по оценке американского руководства, к тысячам или даже миллионам жертв. Такое решение северокорейского вопроса для Вашингтона было неприемлемо.

Сложность военного решения проблемы северокорейской ядерной программы имела еще две составляющие. Во-первых, по оценкам американских военных специалистов, северокорейская армия могла иметь в своем распоряжении другие виды оружия массового поражения – химическое и биологическое. Применение КНДР химического оружия для выведения из строя аэродромов и портов, от которых зависело прибытие американских подкреплений на Корейский полуостров, привело бы к достаточно серьезным для Соединенных Штатов последствиям в плане эффективности ведения боевых действий. Аэродромы необходимы при ставке Пентагона на воздушное превосходство. Порты требовались для переброски новых сухопутных подразделений.

Во-вторых, начало боевых операций на Корейском полуострове могло привести к активизации другого театра военных действий. По мнению американского военного руководства, Саддам Хусейн, почувствовав ослабление американского внимания к Ближнему Востоку, мог нанести удар в Кувейте. Поэтому в группу, занимающуюся разработками планов реагирования на ситуацию с Северной Кореей, входил командующий американскими войсками в Персидском заливе<sup>27</sup>. В целом администрация Клинтона предусматривала такое развитие событий. Строительство вооруженных сил Соединенных Штатов было направлено на возможность участвовать и победить в «двух крупных региональных конфликтах, происходящих почти одновременно»<sup>28</sup>. В качестве стран-агрессоров, кроме Северной Кореи, рассматривались такие потенциально враждебные США региональные державы,

---

<sup>26</sup> С северокорейской стороны. Со стороны США потери не предполагались.

<sup>27</sup> *Картер Э.Б., Перри У.Дж.* Указ. соч. С. 137.

<sup>28</sup> A National Security Strategy of Engagement and Enlargement... P. 8.

как Иран и Ирак<sup>29</sup>. Приняв все это во внимание, Белый дом отказался от применения вооруженных сил США для разрешения кризиса.

Ситуация нормализовалась после поездки в КНДР по приглашению Ким Ир Сена бывшего президента США Джимми Картера. Визит был неофициальным, но согласован с администрацией. После двух дней, проведенных в Пхеньяне, Картер сообщил, что Ким Ир Сен готов вести переговоры о северокорейской ядерной программе, но только напрямую с Соединенными Штатами, а не с МАГАТЭ. Президент Клинтон через помощника по национальной безопасности Энтони Лейка дал согласие на такие переговоры. Они вскоре начались. Американскую сторону представлял посол Роберт Галуччи<sup>30</sup>.

Двусторонние переговоры США с КНДР продолжались, несмотря на смерть Ким Ир Сена. Итогом стало подписание в октябре 1994 г. договоренностей. Рамочное соглашение, подписанное Соединенными Штатами и Северной Кореей 21 октября 1994 г. в Женеве, согласовало следующее<sup>31</sup>:

Северная Корея заморозит свою существующую ядерную программу и согласится на усиленные гарантии МАГАТЭ.

Обе стороны будут сотрудничать, чтобы заменить реакторы КНДР с графитовым замедлителем на соответствующих объектах легководными (LWR) реакторами.

Обе страны будут двигаться к полной нормализации политических и экономических отношений.

Обе стороны будут работать вместе во имя мира и безопасности на безъядерном Корейском полуострове.

Обе стороны будут работать над укреплением международного режима ядерного нераспространения.

В соответствии с этим соглашением Северная Корея должна была приостановить операции на своих ядерных объектах в Йонбене и прекратить строительство новых реакторов. Взамен США согласились создать консорциум (Организация по развитию энергетики Корейского полуострова, или KEDO) для обеспечения поставок мазута и начать строительство в Северной Корее двух легководных ядерных реакторов.

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> *Wit J.S., Poneman D.B., Gallucci R.L. Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis. Washington (D.C.), 2004.*

<sup>31</sup> Agreed Framework of 21 October 1994 Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea (<https://www.iaea.org/publications/documents/inf-circs/agreed-framework-21-october-1994-between-united-states-america-and-democratic-peoples-republic-korea>).

Рамочное соглашение разрядило обстановку на Корейском полуострове и смягчило непосредственное ощущение кризиса, связанного с ядерной программой Северной Кореи. Вооруженные силы Соединенных Штатов были избавлены от необходимости противостоять армии КНДР, имеющей в своем распоряжении ядерные боеголовки. После серьезных экономических трудностей Северной Кореи, приведших к опустошительному голоду к середине 1990-х гг., США также стали крупнейшим донором гуманитарной помощи стране. Это очевидным образом способствовало улучшению отношений между Вашингтоном и Пхеньяном.

Однако Северная Корея осталась закрытой страной и работа над программами по развитию химического и бактериологического оружия, а также баллистических ракет, по мнению Белого дома, могла продолжаться в секретном формате. Это привело к тому, что реализация Рамочной договоренности была сопряжена с неопределенностью. Конгресс США, скептически относящийся к достоинствам соглашения, не хотел финансировать обещанные КНДР поставки мазута, что привело к задержкам в доставке. Строительство легководных реакторов в Северной Корее также шло медленно из-за уникальности и сложности проекта<sup>32</sup>.

Напряженность на Корейском полуострове сохранялась и в годы после подписания Рамочного соглашения. В декабре 1994 г. КНДР сбива американский вертолет, который вошел в воздушное пространство Северной Кореи. В 1996 г. северокорейская подводная лодка села на мель на территории Южной Кореи во время разведывательной миссии. Вместе с этим спецслужбы США начали находить признаки зарождающихся попыток Северной Кореи приобрести технологию обогащения урана, которая потенциально могла бы предоставить Пхеньяну альтернативный путь к бомбе<sup>33</sup>. По мнению специалистов Фонда Карнеги, фатальной ошибкой Вашингтона в северокорейском кейсе было то, что Белый дом изначально рассматривал Рамочное соглашение не как имеющее самодостаточную ценность, а как «средство замораживания ядерной программы “режима-изгоя” до момента его ожидаемого в скором времени неминуемого крушения»<sup>34</sup>. В итоге это

---

<sup>32</sup> *Manyin M.E., Nikitin M.D.* Foreign Assistance to North Korea Congressional Research Service, April 2, 2014 (<https://fas.org/sgp/crs/row/R40095>).

<sup>33</sup> *Wertz D.* The U.S., North Korea, and Nuclear Diplomacy // The National Committee on North Korea. November 2015 (<https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/history-u.s.-dprk-relations>).

<sup>34</sup> *Бульчев Г.Д., Воронцов А.В.* Северная Корея – опыт ядерного распространения // У ядерного порога: уроки ядерных кризисов Северной Кореи и Ирана для режима нераспространения / Под ред. А. Арбатова; Моск. Центр Карнеги. М., 2007. С. 23–24.

привело к тому, что Соединенные Штаты получили больше издержек, чем выгод.

Корейский полуостров, по признанию госсекретаря во второй администрации Клинтона (1997–2001) Мадлен Олбрайт, продолжал оставаться «одним из самых опасных мест в мире»<sup>35</sup>. Это требовало продолжения активных действий на этом направлении. По оценке Госдепартамента США, в наступивший период три фактора определяли обстановку на «северокорейском фронте» и возможность достижения положительного результата. Первым фактором была экономическая слабость КНДР. Экономические трудности внутри страны и зависимость Северной Кореи от внешних поставок продовольствия, удобрений и топлива ставили страну в затруднительное положение. Выходом из него для Пхеньяна могли быть как шаги по усилению закрытости и изоляции страны, так и шаги в противоположном направлении. Соединенные Штаты имели все возможности повлиять на выбор Северной Кореи в необходимую для себя сторону.

Вторым фактором, влиявшим на политику администрации Клинтона на северокорейском направлении, была Южная Корея. Вернее, изменения южнокорейской политики. Они были связаны с президентом Ким Дэ Чжуном, который пришел к власти в результате выборов, состоявшихся в декабре 1997 г. Ким Дэ Чжун начал проводить политику «солнечного тепла» по отношению к Северу. Смысл этой политики, которая, по всей видимости, была согласована с Вашингтоном, заключался в попытке трансформации северокорейского режима в сторону большей открытости. В июне 2000 г. Ким Чен Ир и Ким Дэ Чжун провели саммит в Пхеньяне. Решения, принятые тогда, открыли возможность встреч разделенных семей Севера и Юга, члены которых не видели друг друга на протяжении почти пятидесяти лет, и прохождение единой команды КНДР и Республики Корея на открытии Олимпийских игр 2000 г. в Сиднее.

В США придавали особое значение необходимости согласования позиций Вашингтона и Сеула. В Белом доме вполне осознавали, что политика США на северокорейском направлении не может быть успешной, если она не согласована с политикой Южной Кореи. По сути, со стороны Вашингтона и Сеула эти действия были направлены на создание на Корейском полуострове идейно-психологической атмосферы, схожей с той, которая существовала в Восточной Европе в 1989 г. Не зря Олбрайт сравнивала Ким Дэ Чжуна с Вацлавом Гавелом и Нельсоном Манделой<sup>36</sup>. Оба являлись политиками, способными кардинальным образом поменять вектор развития своих стран в

---

<sup>35</sup> Олбрайт М. Указ. соч. С. 590–591.

<sup>36</sup> Там же. С. 591.

сторону большей открытости и сотрудничества с Западом. Здесь мы видим очевидную связь, проводимую в Белом доме между проблемой северокорейской ядерной программы и в целом «новой ядерной угрозы», с одной стороны, и, с другой стороны, стратегией «расширения демократии», так или иначе направленной на «смену режимов» в ряде государств, пытающихся противостоять Соединенным Штатам и стремящихся получить для этих целей ядерное оружие. В терминологии автора внешнеполитической концепции США после окончания холодной войны помощника президента Клинтона по национальной безопасности Энтони Лейка американская стратегия по отношению к этим странам должна заключаться в противодействии их агрессивным действиям и способствовании либерализации режимов<sup>37</sup>.

Третьим фактором, определявшим содержание американо-северокорейских отношений, был фактор военных возможностей Пхеньяна<sup>38</sup>, а именно появление у КНДР ракетных технологий. В 1998 г. Северная Корея провела испытания трехступенчатой ракеты, которая при условии определенных доработок могла бы достичь территории Соединенных Штатов. КНДР попыталась запустить спутник на орбиту с помощью ракеты «Тэподонг 1». Это было первое использование Пхеньяном технологии ракет большой дальности. Сочетание способности Северной Кореи создавать ядерные бомбы и ракет, способных эти бомбы доставлять за тысячи километров, становилось более чем серьезным вызовом Вашингтону. Вместе с этим предметом особой озабоченности США стал экспорт северокорейских ракет в Сирию и Иран. Целью этих сделок для КНДР было получение необходимой для экономики валюты.

В конце 1998 г. на фоне растущей обеспокоенности по поводу северокорейской ракетной программы, перспективы незаявленной ядерной деятельности и неравномерного выполнения Рамочного соглашения администрация Клинтона поручила бывшему министру обороны У. Перри провести всесторонний обзор политики США в отношении Северной Кореи.

Комиссия работала восемь месяцев и пришла к выводу, что сложившаяся стратегическая ситуация на Корейском полуострове совершенно иная, чем была в 1994 г. Причины этого виделись в получении Пхеньяном ракетных возможностей, изменении баланса сил в северо-

---

<sup>37</sup> *Lake A.* From Containment to Enlargement. Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. Washington, D.C., September 21, 1993 // U.S. Department of State Dispatch. Vol. 4. No. 39 (<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lake-doc.html>).

<sup>38</sup> Memorandum, North Korea Missile Proliferation, ca. January 6, 1999 U.S. Department of State. Case № F-2016-08654. Date 08.30.2017 // National Security Archive (<https://nsarchive.gwu.edu/document/16100-document-08-memorandum-north-korea-missile>).

корейской властной элите, а также различии в американском подходе к обеспечению безопасности в регионе с точками зрения КНР, Японии и Республики Корея<sup>39</sup>. Долгосрочная цель США, по мнению Комиссии, заключается в объединении Севера и Юга. Но, как и в начале десятилетия, когда Перри был министром обороны и Пентагон не решился на военную операцию, Комиссия под его руководством констатировала, что военного решения корейского вопроса нет. Удачный пример американской военной операции в Ираке не подходит для корейской ситуации. В отличие от кампании «Буря в пустыне», война на Корейском полуострове будет проходить в густонаселенных районах. Учитывая миллионную армию КНДР, расположенную вблизи демилитаризованной зоны, и интенсивность боевых действий, такая война не имела бы аналогов в опыте США со времен Корейской войны 1950–1953 гг. Вполне вероятно, делался вывод, что сотни тысяч людей<sup>40</sup> из США, Республики Корея и КНДР – военных и гражданских – погибли бы, и появились бы миллионы беженцев<sup>41</sup>.

Комиссия сделала следующие ключевые выводы и дала рекомендации для администрации:

1. Обладание КНДР ядерного оружия и продолжение разработки, испытаний, развертывания и экспорта ракет большой дальности подорвали бы относительную стабильность сдерживания на Корейском полуострове. Эти действия КНДР также имеют серьезные региональные и глобальные последствия, неблагоприятные для жизненно важных интересов США. Поэтому Соединенные Штаты должны иметь своей целью прекращение этой деятельности.

2. Соединенные Штаты и их союзники быстро и уверенно выиграли бы войну на Корейском полуострове, но разрушение жизни и имущества намного превзошло бы все, что было в американском опыте.

3. Если стабильность может быть сохранена путем прекращения деятельности КНДР, связанной с ядерным оружием и ракетами большой дальности, США должны быть готовы установить в большей степени официальные дипломатические отношения с Северной Кореей и присоединиться к политике Республики Корея по взаимодействию и мирному сосуществованию.

4. Рамочное соглашение должно быть сохранено и реализовано Соединенными Штатами и их союзниками.

---

<sup>39</sup> Perry W. Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations. Unclassified Report, October 12, 1999. P. 2 (<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB87/nk20.pdf>).

<sup>40</sup> В том числе 37-тысячный американский контингент.

<sup>41</sup> Perry W. Op. cit. P. 4.

5. Никакая политика США в отношении КНДР не увенчается успехом, если Республика Корея и Япония не будут активно поддерживать ее и сотрудничать в ее осуществлении.

6. Крайне важно, чтобы долгосрочная политика администрации и ее текущая реализация пользовались максимальной широкой поддержкой и постоянным участием Конгресса США<sup>42</sup>.

Дальнейшие действия администрации Клинтона на северокорейском направлении учитывали данные Комиссией рекомендации. Осенью 2000 г. во время визита М. Олбрайт в Пхеньян, в ходе которого госсекретарь США обсудила с Ким Чен Иром наиболее болезненные, с точки зрения Соединенных Штатов, вопросы двусторонних отношений, была достигнута предварительная договоренность о визите президента Клинтона в КНДР. Такой визит в администрации сочли целесообразным. На предварительной встрече американских и северокорейских экспертов в Малайзии, представители США четко разъяснили противоположной стороне на какие результаты саммита рассчитывает Вашингтон и, соответственно, на какие условия нужно пойти Северной Корее для нормализации отношений с Соединенными Штатами. Во-первых, КНДР должна «воздержаться от производства, испытаний, развертывания и экспорта нескольких классов ракет (в том числе и тех, что угрожали безопасности Японии)», в обмен на это США соглашались организовать запуск мирных северокорейских спутников за пределами КНДР. Во-вторых, Северная Корея должна свернуть уже осуществляемые ракетные программы и, наряду с этим, должен быть согласован механизм условий контроля. В-третьих, Пхеньян должен публично заявить, что согласен с присутствием американских войск на территории Корейского полуострова. В-четвертых, КНДР должна «твердо придерживаться всех условий Рамочного соглашения и воздерживаться от реализации несанкционированных ядерных программ»<sup>43</sup>.

Визит Клинтона в Пхеньян был согласован и одобрен Сеулом, но вызвал возражения части Конгресса США и американского экспертного сообщества. Прежде всего возражения касались того, что планируемое соглашение с Северной Кореей ослабит аргументы в пользу национальной ракетной обороны. Вместе с этим приводились доводы, что сам факт встречи американского президента и руководителя КНДР может легитимизировать северокорейский режим в глазах мирового сообщества. Еще одна часть возражений касалась уже законности действий уходящей администрации. В США прошли президент-

---

<sup>42</sup> *Perry W.* Op. cit. P. 6.

<sup>43</sup> *Олбрайт М.* Указ. соч. С. 606–607.



ские выборы и часть политиков и экспертов высказывала мнение, что Клинтону и его команде следует оставить ведение дальнейших переговоров новой администрации<sup>44</sup>.

Поездка Клинтона в Северную Корею не состоялась по причине ограниченности во времени уходящего со своего поста президента<sup>45</sup>. В этом есть какой-то символический знак, касающийся всей политики, разрабатываемой и проводимой администрацией Клинтона по отношению к КНДР. Посещение президентом Соединенных Штатов Пхеньяна должно было поставить точку в американско-северокорейских отношениях предыдущего периода и открыть новую страницу. Этого не произошло. Взаимоотношения двух стран не вышли на новый уровень. Последующая американская политика по отношению к КНДР пошла по «колею», проложенной администрацией демократов. Подход администрации Клинтона к денуклеаризации КНДР полностью соответствовал концепции «контрраспространения» и сочетал в себе оба ее основных инструмента. Эти инструменты включали в себя: дипломатические и экономические средства, с одной стороны, и жесткое сдерживание — с другой. Денуклеаризация КНДР — промежуточная цель. Основная цель — смена режима.

Ни одной из этих целей Соединенные Штаты не достигли. Главным препятствием, которое не смогли преодолеть ни администрация Клинтона, ни последующие администрации, была невозможность полномасштабного использования американской военной силы. Не работала здесь и «мягкая сила», которую Вашингтон достаточно эффективно применял и во время холодной войны и после ее окончания из-за абсолютной закрытости Северной Кореи. Попытки «растопить» северокорейский режим при помощи политики «солнечного тепла» тоже, по своей сути, потерпели неудачу. Других инструментов для достижения поставленных целей у США не было, а задачу сменить политику и поставить другие цели в Вашингтоне даже не рассматривали. Условием для постановки таких задач могла быть только смена глобального курса Соединенных Штатов, направленного на контроль над ключевыми регионами мира.

---

<sup>44</sup> Там же. С. 607–608.

<sup>45</sup> Усилия, предпринимаемые администрацией по урегулированию арабо-израильского конфликта, требовали от президента Клинтона присутствия в Вашингтоне. На предложение Белого дома провести саммит в США Пхеньян ответил отказом.