

Меняющаяся динамика безопасности на перекрестках Евразии

Широкие просторы Евразии, в том числе и страны, ранее входившие в состав Советского Союза, подвергаются быстрым, непредсказуемым и широкомасштабным изменениям с тех пор, как окончилась «холодная война». Усилия ввести одновременно элементы демократии и рыночной экономики, демилитаризировать постсоветские общества и экономики и интегрировать их в международную систему принесли разные результаты в разных странах. В то же время, впервые за многие десятилетия, выявились новые (а местами возродились и старые) национальные проблемы. Это породило напряженность как внутри, так и между отдельными странами а в некоторых случаях привело к столкновениям и даже к военным действиям.

У политических деятелей и общественности по обе стороны Атлантического океана возник новый взгляд на обширный регион, пространно определяемый как «Евразия», простирающийся от востока Европы и Кавказа до Синьцзян-уйгурского автономного округа на западе Китая. Террористические нападения на Соединенные Штаты Америки, совершенные 11 сентября 2001 г., вынудили США и их союзников сфокусироваться на новые угрозы, возникшие в Евразии с исчезновением структур безопасности, существовавших в эпоху холодной войны, и выходом на передний план в данном регионе вопросов глобализации.

Целью проведенной конференции являлся анализ способности стратегии и политики США к решению насущных проблем безопасности в Евразии — в том числе распространения ядерного, химического и био-

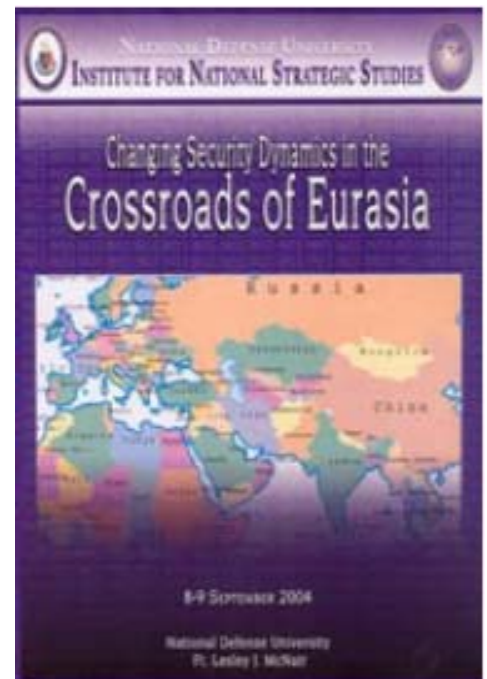
логического оружия, локальных конфликтов и терроризма, и поиски возможностей международного сотрудничества в решении этих проблем. В работе конференции приняли участие старшие должностные лица государственных и военных органов, дипломаты и ученые из стран Европы, Азии и США. В течение двух дней, участники конференции вели откровенные и конструктивные диалоги и дискуссии о сходстве и различиях в подходах к решению проблем безопасности на континенте.

Ключевые проблемы безопасности

Участники конференции рассматривали ряд новых и уже знакомых вопросов, в том числе новый виток напряженности в трансатлантических отношениях, вызванный в основном (но не только) вопросом о войне в Ираке; толкование термина «Война против террора»; и различия в понимании существа угрозы, существующие между Соединенными Штатами, членами Организации Североатлантического договора (НАТО), странами-кандидатами на вступление в нее и ее партнерами в Европе, Азии и Европейском Союзе (ЕС).

Будущее НАТО

Сообщения участников «круглых столов» и следовавшие за ними групповые обсуждения выявили немало серьезных разногласий — как по вопросу о будущем блока НАТО и трансатлантическом сотрудничестве в решении новых задач, стоящих перед Соединенными Штатами и Ев-



ропой, так и по вопросу укрепления трансатлантической структуры безопасности за пределами новых стран-членов НАТО — на Кавказе, на Балканах и в бассейне Каспийского моря. Некоторые участники конференции подчеркнули важность трансатлантических организаций для интересов США. Они полагали, что трансатлантические структуры дают Соединенным Штатам возможность следовать своим коренным интересам в рамках сложившегося партнерства, основанного на единстве принципов и мировоззрении, и опирающегося на опыт успешного сотрудничества, измеряемый несколькими десятилетиями. Они доказывали, что достижения состоявшихся в июне 2004 г. встреч на высшем уровне государств-членов ЕС и США, Большой Восьмерки и НАТО, в ходе которых были преодолены глубокие разногласия по иракскому вопросу, достигнуто соглашение о едином подходе к инициативе «Большой Ближний Восток и Северная Африка», о расширении сотрудничества в противодействии терроризму, об увеличении поддержки Инициативы по безопасности в борьбе с распространением (ИБОР) оружия массового уничтожения, свидетельствуют о силе, лежащей в основе трансатлантического сотрудничества в решении задач нового столетия. Однако для

этого придется немало поработать. Недавние теракты в России, множество нерешенных «замороженных» конфликтов на Кавказе, слабость новых государств, ранее входивших в состав СССР, и других стран, пребывающих за пределами основных европейских структур, наряду с растущей угрозой распространения ядерного оружия и международного терроризма, — свидетельствуют о том, что пора безмятежности еще не наступила.



Некоторые участники не согласились со столь оптимистической оценкой состояния трансатлантического сотрудничества, и обратили внимание на расхождения, имеющие место в отношениях между Соединенными Штатами и их союзниками и партнерами в Европе. По их прогнозам эти расхождения повлекут долгосрочные негативные последствия для перспективы эффективного партнерства и расширения сотрудничества в области безопасности, в том числе и в деле вовлечения новых партнеров из Восточной Европы и Азии в сферу трансатлантического сотрудничества. Таким образом, нынешний разлад в трансатлантических отношениях является неизбежным результатом новых геополитических реалий, возникших в Европе после эпохи «холодной вой-

ны». Несмотря на новые угрозы, порожденные транснациональным терроризмом, перспективы провала слабых государств, находящихся на периферии Европы, распространение ОМУ и расширение влияния радикальных идеологий, усилившееся в контексте глобализации, США и Европе до сих пор не удается достичь принципиального согласия по основополагающим вопросам сотрудничества. Эти трудности при выяснении трансатлантических отношений происходят, до некоторой степени, от склонности США к гегемонии, а не к равноправному партнерству с Европой. Стремление Вашингтона господствовать в отношениях является пережитком холодной войны. Распад СССР привел, с одной стороны, к закреплению за США статуса единственной сверхдержавы, а с другой, к проявлению Европейским Союзом неспособности к выработке собственной — последовательной и эффективной — внешней и оборонной политики.

Общий вызов

Участники, придерживающиеся столь мрачных взглядов на трансатлантические отношения, утверждали, что Соединенным Штатам и Европе необходимо вести предметный диалог по вопросам осуществления более твердой линии, приоритетом которой является процесс модернизации и укрепления безопасности на Ближнем Востоке, на Кавказе и в Средней Азии. Такой подход был бы предпочтительнее, чем прямая «инъекция демократии» в страны, уклад которых скорее напоминает феодальную Францию 14-го века, чем просвещенное западноевропейское государство.

Участники, придерживающиеся еще одной точки зрения, подчеркнули взаимозависимость инициативы «Большой Ближний Восток» и вопросов безопасности и стабильности в Евразии. Приверженцы данной точки зрения обратили внимание на то, что основным источником главных препятствий на пути к безопасности и стабильности конти-

нента является более широкий культурно-политический конфликт между Западом и большим Ближним Востоком. Несмотря на то, что в проведении параллелей между нынешней обстановкой и восточно-западным конфликтом холодной войны есть некий элемент упрощенчества, опыт энергичной вовлеченности Запада и поощрение им положительных перемен в Восточной Европе может служить впечатляющим образцом для формулирования ответа на нынешние вызовы. Следовательно, эффективная стратегия вовлеченности должна быть нацелена на решение пяти ключевых задач: остановить распространение ОМУ; стабилизировать Ирак; противостоять терроризму; поощрять реформы; и сохранять способность к военному вмешательству на Ближнем Востоке.

«Замороженные» конфликты

В дополнение к разработке общей проблематики процессов, выходящих за региональные границы Ближнего Востока, Европы и Средней Азии, участники конференции уделили значительное внимание вопросу о так называемых «замороженных» конфликтах, разворачивающихся вдоль внешних границ России. Участники выразили единое мнение о том, что локальные конфликты в Абхазии, Южной Осетии, внутри и вокруг Нагорного Карабаха и в Приднестровье представляют собой реальную угрозу безопасности и стабильности Европы и Азии, как потенциальные источники межгосударственных конфликтов и как убежище для террористов, контрабандистов и торговцев людьми. Участники далее согласились в том, что эффективное разрешение конфликтов может быть достигнуто лишь при активном участии воюющих сторон. Некоторые подняли вопрос о роли и полезности международных организаций в урегулировании «замороженных» конфликтов. Усилия Минской группы Организации безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ) в урегулировании Нагорно-Карабахского конфликта, по мнению многих, оказались безрезультат-

ными. Однако не все участники согласились с этой оценкой. По их мнению, международные механизмы предпочтительнее односторонних действий, не только доказавших свою бесплодность в регионе, но не раз приведших к обратным результатам. Некоторые выразили мнение, что роль международных организаций нередко неправильно понимается, что их задача — выработка процедур переговорного процесса между воюющими сторонами, а не установление мира «сверху». Некоторые из слушателей утверждали, что для повышения ее эффективности, ОБСЕ нуждается в укреплении. Другие, наоборот, приводили доводы в пользу создания новых механизмов, которые могли бы заменить безвозвратно устаревшую ОБСЕ.

Демократия и безопасность

Участники конференции подробно рассмотрели вопрос о равновесии между обеспечением стабильности, необходимой для экономического развития, и соблюдением демократических норм и принципов. Они согласились в том, что истинная безопасность и стабильность неотделима от демократических норм и принципов, хотя и возникли некоторые разногласия о соотношении этих двух факторов. Некоторые участники подчеркнули важность наличия действующих экономических и оборонных структур как предпосылки демократического процесса. В противовес данному мнению, был выдвинут тезис о том, что, наоборот, ускоренная демократизация является необходимой предпосылкой безопасности. В качестве примера приводилась ситуация в Ираке, где неверие в легитимность власти и общественных учреждений стало движущей силой беспорядков и насилия.

Консенсус по вопросу о нераспространении

Участники конференции, независимо от их национальной принадлежности и политических взглядов, пришли к общему выводу об угрозе для Европы, Азии и Ближнего Востока, исходящей от

ка, исходящей от распространения оружия массового уничтожения (ОМУ). Представители правительственных и неправительственных организаций разных стран согласились в том, что необходимо искать решение проблемы предотвращения распространения ОМУ как США и их европейским союзникам, так и иным странам



Европы и Азии, и что угроза распространения ОМУ требует неотложных действий. Участники также согласились в том, что возможность попадания ОМУ в руки террористов вызывает наибольшую озабоченность. К тому же, подчеркнули они, действия некоторых государств (в первую очередь Ирана и Северной Кореи) подрывают всемирный режим нераспространения. Были одобрены основные направления усилий администрации Джорджа У. Буша по противодействию распространению. Однако некоторые выразили сомнение в перспективности и эффективности принятых мер.

Обсуждение направлений сотрудничества по противодействию распространения ОМУ в Евразии выявило впечатляющее единодушие в оценке действующего режима нераспространения как неадекватного и в признании необходимости более динамичного и инициативного подхода к противодействию этому распространению. В то время как

одни участники не исключали возможности нанесения упреждающего удара международными вооруженными силами по распространителям, другие подчеркивали важность совместных усилий направленных на уменьшение системных условий, дающих распространителям доступ к компонентам ОМУ и секретам его производства. Тем не менее, все согласились в том, что нынешние международные усилия ответить на вызов потенциального распространения ОМУ могут оказаться неадекватными для противодействия непримиримым распространителям, и что, возможно, придется прибегнуть к более крутым и решительным мерам.

Следующее десятилетие

Обращая свое внимание на будущее региона, находящегося на стыке Европы и Азии, участники конференции отметили целый ряд важных стратегических и экономических достижений, имевших место в минувшем десятилетии — таких, как институционализация программы «Партнерство ради мира» или развитие проекта по прокладке нефтепровода Баку—Тбилиси—Чейхан, ни одно из которых вначале не воспринималось как особенно перспективное предприятие. Оба, вероятно, сыграют значительную роль в развитии политических и экономических процессов и в укреплении безопасности в Восточной Европе, на Южном Кавказе и за пределами этих регионов. Вопреки пессимистическим прогнозам многих экспертов, экономики практически всех стран бывшего Советского Союза вернулись на путь роста а некоторые из них начали развиваться неожиданно высокими темпами. Несмотря на всю значимость экономических факторов, большинство аналитиков склонялось к тому, что проблемы безопасности будут сохранять приоритет перед иными направлениями и процессами развития. Участники также подчеркнули, что несмотря на значительное присутствие США и России в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии, их способ-

ность оказать влияние на региональные события будет ограниченной, поскольку ключи к прогрессу и стабильности будут сохраняться в руках местного руководства и жителей.

Некоторые участники конференции подчеркнули важность дальновидного руководства со стороны местных элит, для поиска решения проблем «замороженных» конфликтов как предпосылки дальнейшей политической и экономической нормализации и демократизации на Кавказе и в Восточной Европе. Подобное руководство, по прогнозам участников, станет более важным фактором регионального развития, чем экономический рост. В отсутствие подлинного решения вопроса о «замороженных» конфликтах, наилучшим выходом представляется сохранение статус-кво. Однако в нынешней обстановке оно чревато усилением трений в обществе и ростом разочарования международного сообщества. Соединенным Штатам, Евросоюзу и России предназначено сыграть активную роль в решении проблем «замороженных» конфликтов, иначе они грозят обостриться и стать «горячими», позволяя экстремистским группировкам взять верх в политической жизни региона.

Несмотря на то, что ключевая роль в процессе урегулирования конфликтов должна принадлежать России, Москве придется изменить нынешний подход и осознать, что прочный мир предпочтительнее, чем состояние «ни мира, ни войны», как часто описывается ситуация вдоль юго-западного рубежа страны. США придется мобилизовать значительную часть политического, интеллектуального и физического капитала для разработки практических решений проблем поддержания мира, а также политического и экономического восстановления постконфликтного общества. Усиление вовлеченности США было упомянуто как ключевой фактор в поиске решений проблем «замороженных» конфликтов.

Некоторые участники подчеркнули важную роль, которую России

предназначено играть в будущем региона — в связи с ее географией, а также историческими и экономическими связями. Несколько выступавших выразили озабоченность амбициями России в учреждении сферы влияния на всей территории бывшего Советского Союза. Другие отмечали, что в силу глубоких и прочных связей с Россией, сохранившихся в регионе и наследия советской инфраструктуры, российская сфера влияния является историческо-культурной реалией, которую, как показывает сотрудничество США с различными постсоветскими странами в сфере безопасности и членство балтийских государств в НАТО, не следует ни игнорировать, ни вос-



принимать как препятствие для влияния и присутствия Соединенных Штатов. Хотя США могут и должны сыграть важную роль в жизни региона, их способность оказать влияние на развитие ситуации будет сдерживаться внутренними политическими процессами и интересами местной элиты в отдельных странах.

Участники конференции обсудили вопрос смены поколений в постсоветских странах, которая, вероятно, станет одним из главных источников нестабильности в следующем десятилетии. Новое поколение не будет так сковано советским наследием, как нынешнее. Однако его устремления и компетентность в осуществлении политической модернизации и стабильного экономического разви-

тия остаются неизвестными. Наследие Советского Союза и его воздействие на общественность значительно ослабеют, что принесет как и новые неясности, так и новые перспективы для развития.

Общие взгляды

Участники конференции заслушали несколько докладов (и участвовали в их активном обсуждении) о мерах, принимаемых странами региона, Соединенными Штатами и их союзниками и партнерами, для ответа на вызовы следующего десятилетия. Одним из самых важных аспектов дискуссии была текущая глобальная передислокация вооруженных сил США и, в особенности, будущее во-

енного присутствия и размещения США в Евразии.

Глобальная передислокация вооруженных сил

Осуществление Пересмотра глобального размещения вооруженных сил США, который был упомянут в речи Президента Джорджа У. Буша 20 августа 2004 г., является одним из самых значительных явлений в американской внешней и оборонной политике со времен Второй мировой войны. В рамках данного плана тысячи военнослужащих США, в настоящее время размещенных в Германии, в Южной Корее и в иных местах постоянной дислокации, будут перемещены на базы в США и в более рас-

средоточенные пункты — для более эффективного противодействия новым и возникающим угрозам глобальной безопасности. Участники обсудили обоснование и конкретные детали предложений, а также калькуляции расходов на их реализацию, и предлагаемые сроки осуществления перемен. В целом, обсуждение, в котором участвовали некоторые из ключевых разработчиков плана передислокации, а также активные участники его общественного обсуждения, выявило широкий консенсус среди правительственных и неправительственных специалистов относительно необходимости передислокации и большинства ее деталей, одобренных на сегодняшний день.

Пересмотр глобального размещения вооруженных сил является неизбежным ответом на распад Советского Союза, на окончание холодной войны и противостояния в Европе и Азии и последующей глобализации в вопросах безопасности. Пересмотр также принимает в расчет широкое преобразование ВС США в течение последних двух десятилетий. Как показала операция «Непоколебимая Свобода» в Афганистане, современный ландшафт глобальной безопасности требует от США быстрой переброски более мелких, легких воинских частей в пункты, которые зачастую находятся далеко от имеющихся баз США за рубежом. Соответственно, Пересмотр призван создать новый зарубежный плацдарм ВС США, который (1) обеспечит быстрые экспедиционные боевые действия по всему миру, (2) снимет напряжение с принимающих сторон, и (3) сохранит военные союзы и иные обязательства в сфере безопасности. Это влечет за собой снижение важности крупных оперативных баз в пользу более простых и множественных передовых оперативных дислокаций, обеспеченных необходимыми транспортными средствами и обеспечением принимающими странами снабжения войск. Правительство США разрабатывает окончательный порядок этой

передислокации, на осуществление которой, после консультации с союзниками и партнерами, потребуется десяток лет.

Сокращенное, но более гибкое военное присутствие за рубежом, которое является основной идеей Пересмотра, будет более эффективно служить глобальным политическим и



военным интересам США — при сохранении адекватной способности выполнять союзнические и партнерские обязательства в области безопасности. Таким образом, присутствие современных войск США в большем числе союзных держав и стран-партнеров, где они будут проводить совместные учения и боевые действия совместно с войсками принимающих сторон, поможет привести местные ВС в соответствие с западными военными стандартами. К тому же Пересмотр глобального размещения вооруженных сил более ровно распределит ответственность за размещение ВС США среди принимающих стран и облегчит образование гибких коалиций для военных операций в будущем.

Новые задачи

Состоялось живое обсуждение участниками конференции будущего НАТО и ее роли в расширении трансатлантической структуры безопасности до Балкан, Кавказа и Средней Азии. В дискуссии доминировали вопросы о подходящей роли для НАТО в данных регионах, о ее способности противостоять существующим там новым и сохраняющимся угрозам, о ее политике «открытых дверей» и ее отношениях с ЕС.

Невзирая на различия во взглядах на общее состояние и перспективы трансатлантических отношений, конференция выдвинула на первый план несколько важных, но не очень заметных достижений и планов НАТО на будущее — в том числе реформу командной структуры, Стамбульскую инициативу по сотрудничеству (СИС), и развитие новых возможностей — подобных тем, что возникли с созданием частей быстрого реагирования НАТО и нового Батальона химической, биологической, радиологической и ядерной защиты (БХБРЯЗ), возглавляемого Чешской Республикой. Решение НАТО взять на себя руководство Международными силами по поддержанию мира в Афганистане было также упомянуто как важнейшая веха для этого союза, так же, как и его поддержка многонациональных частей в Ираке, руководимых Польшей. Остается, однако, немало сделать для улучшения положения, в том числе (но не только) для остро необходимого укрепления потенциала европейских ВС, партнерства НАТО–Россия и отношений НАТО с ЕС.

В ходе дискуссий участников конференции выяснилось, что хотя политика «открытых дверей» НАТО и остается в силе, союз не готов к снижению своих стандартов и к приему новых членов, не соответствующих критериям членства. К тому же, способность НАТО к действиям по поддержанию мира на Кавказе была подвергнута сомнению как предложение, выходящее за рамки района действий и возможностей организации.

В этом контексте идея ограничения географической сферы действий НАТО вызвало оживленную дискуссию среди участников конференции; некоторые из них отметили, что у организации нет четко сформулированной стратегии для некоторых регионов, где уже вовлечены отдельные ее члены. Южный Кавказ был упомянут среди таких регионов. Две волны расширения НАТО привели к более сложному процессу принятия

решений, еще более осложняя итак непростую задачу формулирования стратегии НАТО для Южного Кавказа. В тоже время, по словам некоторых участников, новые члены НАТО, имеющие исторические, культурные и географические связи со странами постсоветского Южного Кавказа, представляют собой энергичную группу и источник опыта внутри союза, позволяющий НАТО следовать эффективной стратегии в регионе.

Расширяющаяся географическая сфера деятельности и отношений НАТО придает новую значимость ее программе «Партнерство ради мира» (ПрМ). Первоначально задуманная как промежуточный этап на пути вступления в союз, программа обрела свою собственную жизнь и оказалась эффективным механизмом для продвижения принципов НАТО и более общих реформ структур безопасности в бывшем Советском Союзе. В этой связи, подчеркнули некоторые участники конференции, ресурсы НАТО следовало бы использовать для стимулирования изменений во всей Евразии и в особенности ближе к традиционной пограничной полосе Европы. Программа ПрМ — идеальный инструмент для обеспечения связей НАТО с этими регионами и потому заслуживает высокой оценки сама по себе.

Сотрудничество и соперничество в Евразии

Признавая, что в определении содержания и масштабов своей деятельности на восточном направлении НАТО предстоит соперничество с различными державами и организациями региона, участники конференции предложили несколько разных подходов к определению роли этих «игроков» и их отношений как с США, так и с НАТО.

Некоторые участники считают ключевыми интересами США в постсоветском пространстве противотеррористические и противонаркотические действия, меры против распространения ОМУ, создание надежного энергетического режима и стратегическую досягаемость. Данные интересы направле-

ны скорее на создание «сферы стабильности», нежели «сферы влияния». В этом контексте было отмечено, что отношения США с другими державами и организациями должны определяться в зависимости от их политического курса и того, насколько они способны облегчить или осложнить усилия США по созданию этой «сферы стабильности». Несмотря на то, что имеются все основания для многостороннего регионального сотрудничества между теми, чьи цели совпадают, оно часто подрывается застарелыми взаимными подозрениями и соперничеством, привычке к «игре с нулевым результатом», а также параллельными конкурирующими намерениями и разницей в подходах к достижению общих целей в установлении стабильности. Ни одна из организаций, действующих в регионе — в том числе Шанхайская организация сотрудничества, Организация Договора о коллективной безопасности стран СНГ, и ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Молдова), не располагает необходимыми институциональными ресурсами и ясным видением целей. Это ведет к их общей чрезмерной зависимости от самых крупных стран-участниц, которые, в свою очередь, извлекают из этих организаций самые значительные дивиденды. В этой ситуации Соединенные Штаты вынуждены осуществлять свои интересы в регионе на основе двусторонних, а не многосторонних соглашений — по прагматическим, а не принципиальным соображениям.

Такая мрачная оценка многостороннего регионального сотрудничества столкнулось с противоположенной точкой зрения некоторых участников конференции, которые настаивали на том, что США должны быть более открытыми к перспективе сосуществования с другими евразийскими державами и организациями, и стараться отстаивать свои права таким образом, чтобы не осложнить отношения своих партнеров с их соседями и другими региональными державами. Россия и те региональные структуры, в которых она

играет центральную роль, не представляют собой непреодолимого препятствия к продолжающемуся присутствию США в регионе и защите своих интересов.

Инструменты стабильности

В заключение, участники конференции обсудили опыт нескольких стран, участвующих в коалиционных действиях как наилучший способ ответа на новые угрозы безопасности и стабильности Евразии. Предметом дискуссии были различные взгляды и подходы к действиям коалиций в Евразии, на их предполагаемую стоимость и ожидаемые положительные результаты, а также, в связи с этим опытом, и на перспективы будущей деятельности коалиций. В то время, как некоторые выступающие подчеркивали преимущества участия в коалиционных действиях в форме усиленной учебной подготовки и обмена опытом, а также значительного престижа, связанного с ними, другие утверждали, что данные преимущества носят «скорее политический, чем практический» характер, и отметили немалые затраты, связанные с участием в коалиционных действиях.

Несмотря на поддержку, которую коалиционные участники часто получают со стороны партнеров, некоторые страны сталкиваются со значительными трудностями, в том числе с задачей замены изношенной боевой техники и оборудования, что усугубляет бюджетные трудности и подрывает иные аспекты их оборонных программ. Участники недавних коалиционных действий сообщили о проблемах со стоимостью страховки и обеспечения и оплаты военнослужащих, подготовки к развертыванию, с обучением иностранным языкам, с устарелостью военной доктрины и боевой техники советского производства, а также о различных проблемах взаимодействия вооруженных сил. Однако, они подчеркнули преимущества их развертывания для своих вооруженных сил, особенно в области обретения бесценного боевого опыта и международной известности.