

СОДЕРЖАНИЕ

Приветствие редактора	1
<i>Питер Фут</i>	
Пересмотр Атлантического договора?	
Европейская оборонная политика после саммита в Ницце: трансатлантическое измерение	5
<i>Франсуа Гайзбург</i>	
Соединенные Штаты, НАТО и новая оборонная роль Европейского союза: пересмотр Вашингтонской конвенции?	11
<i>Стэнли Слоун</i>	
Распространение безопасности на основе сотрудничества: образование Евроатлантического совета?	19
<i>Ричард Коэн</i>	
Позиция России	
Общая европейская политика безопасности и обороны: горизонты российского восприятия	31
<i>Владимир Барановский</i>	
Отклики на договор в Ницце	
Европейская безопасность и оборона: парламентское измерение	41
<i>Саймон Лунн</i>	
Общеевропейская политика в области безопасности и обороны и “группа шести”	55
<i>Ференц Газдаг</i>	
Болгария и ЕСБО/ОЕПБО: проблем не предвидится?	61
<i>Пламен Пантев</i>	
Страны Южного Средиземноморья и пришествие европейской политики обороны	65
<i>Абдельвахаб Биад</i>	
Точка зрения	
Демократические дефициты, Северная Америка и безопасность.	71
<i>Дэвид М. Ло</i>	
Академия Обороны. Из избранного.	
Расширение НАТО накануне второго раунда	95
<i>Михаэла Вашью; Майкл Шмидт</i>	

Приветствие редактора

Питер Фут¹

От лица редакторского комитета Консорциума Партнерство ради мира (ПрМ), я с большим удовольствием представляю Вам первый номер ежеквартального журнала *CONNECTIONS Quarterly Journal*. Мне, как ответственному редактору, приятно порекомендовать этот журнал как новое и ценное пополнение в профессиональную литературу для многих оборонных институтов и институтов по изучению вопросов безопасности всего сообщества Совета евроатлантического партнерства (СЕАП).

Журнал имеет ряд черт, которые делают его уникальным и конструктивным. Прежде всего, он будет выходить на четырех языках: русском, немецком, французском и английском, что будет способствовать долговременному поступлению исследовательских материалов во все страны Совета евроатлантического партнерства (СЕАП)². Это издание будет отвечать насущным потребностям в сфере военного образования и исследований вопросов безопасности, особенно в тех странах, где доступ к полному спектру сведений по вопросам безопасности ограничен. Со временем этот проект должен способствовать уменьшению интеллектуальных и информационных преград, которые еще существуют, несмотря на значительные достижения последнего десятилетия. Во-вторых, в центре внимания журнала – партнерские страны, их интересы безопасности и проблемы. Таким образом, журнал существенно отличается от традиционных изданий, сосредоточенных на внутренних трансатлантических проблемах. В-третьих, в каждом выпуске читатель найдет как исследование определенной проблемы безопасности СЕАП, так и применение решения этой проблемы в конкретном регионе. В последующие выпуски будут включены среди других тем такие вопросы, как проблема Балкан, рассмотренная с точки зрения перспективы реконструкции, восстановления гражданского порядка и переустройства обществ после катастрофического разрушения; коррупция и демографические изменения, как проблемы безопасности в России и на Украине; локализация внутренних конфликтов в прилегающих странах, особенно на территории Кавказа.

¹ Питер Фут – зам. декана по научной работе (международные связи), факультет оборонных исследований, Кингз-Колледж, Лондон. (Joint Service Command and Staff College).

² Это относится ко всем публикациям Консорциума программы “Партнерство ради мира”. В отдельных случаях, переводы могут существовать только в электронном виде на нашем вебсайте www.pfpconsortium.org

Представляемый выпуск посвящен теме ЕСБО/ОЕПВСБ,³ связанной с более широкой проблемой расширения многосторонних связей, установленных на Западе ранее. Редакторский совет благодарит генерал-майора Алана Фопина (Alain Faupin) за общее руководство в выборе материалов на главную тему. В целях дальнейшего и более полного использования вебсайта консорциума, было предоставлено два дополнительных материала, которые создают необходимую основу для настоящей дискуссии. Это статья посла Эрика П. Хохлейтнера (Eric P. Hoesleitner) “Общеввропейская политика безопасности и обороны Европейского союза: пути развития до саммита в Ницце и после” и статья полковника Хартмута Бюля (Hartmut Bühl) “Общая безопасность и оборона в Европе после Ниццы”.⁴ Оба материала можно найти в отделе публикаций на нашем вебсайте: www.pfpcconsortium.org/.

Особенное удовольствие мне доставляет открытие этого первого выпуска журнала специальным разделом, посвященным блестящей работе, сделанной исследователями из партнерских стран, работающих в различных образовательных учреждениях. Первая работа в этом разделе – статья Микаэеллы Вашью (Mihaela Vasiu),⁵ сотрудницы румынского министерства иностранных дел (Бухарест, Румыния), написанная по окончании учебы в Центре Маршалла (Гармиш-Партенкирхен, Германия). Эта статья великолепно отвечает целям журнала консорциума, поскольку

- Она привносит новое партнерское видение, касающееся расширения НАТО – доминирующей политической темы трансатлантических отношений, основанное на глубоком понимании позиции Румынии по данному вопросу, разъясняя больше, чем просто взгляд из Бухареста.
- Это своевременная публикация, так как она является конструктивным вкладом в дискуссии до заседания НАТО в Праге 2002 года, на котором будет решаться вопрос о второй фазе расширения.
- Эта работа высокого интеллектуального качества, что позволит ей легко занять свое место среди работ более известных западных деятелей. Она является хорошим примером для воодушевления

³ Сокращения используются соответственно для Европейской составляющей безопасности и обороны и Общей европейской политики в области внешних сношений и безопасности (ESDI, CESFP).

⁴ Посол Э. П. Хохлейтнер – автор статьи “Общая политика Европейского Союза в сфере международных отношений и обороны”, представленная в первом номере *CONNECTIONS Athena Paper*. Ее также можно найти на указанном вебсайте.

⁵ В соавторстве с Майклом Шмиттом.

других молодых ученых, служащих и военнослужащих во всех странах-партнерах использовать в полной мере возможность публикаций, предложенную Консорциумом.

Предмет обсуждения не так важен, как качество работ, являющихся вашим вкладом в дискуссию по вопросам безопасности. Всех директоров курсов и ответственных лиц мы убедительно просим связаться непосредственно со мной по поводу рекомендации достойных работ.⁶

Пожалуйста, сообщите нам, как мы могли бы лучше содействовать вашим образовательным, деловым и исследовательским интересам через публикации консорциума, включая эту. Тем временем, редакционный совет надеется, что наш ежеквартальный журнал станет именно таким, каким Вы хотите его видеть.

⁶ Публикации могут быть представлены на любом из четырех рабочих языков Консорциума. Консорциум покрывает все расходы на перевод. Как правило, представленные работы не должны содержать более 7000 слов, без учета примечаний и литературы.

Европейская оборонная политика после саммита в Ницце: трансатлантическое измерение

Франсуа Гайзбург¹

Встреча Европейского союза в Ницце в декабре 2000 года явилась важной вехой на пути развития европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО). Действительно, вопросы обороны оказались единственной сферой, в которой участники встречи в Ницце добились значительных достижений. В частности, было подтверждено, что все решения и сроки их реализации, принятые на встречах в Кельне и Хельсинки за последний год, будут выполнены согласно плану. Таким образом, формирование новых оборонных учреждений перешло из промежуточной стадии к установлению более сложных и определенных структур. Так, институциональное ядро ЕПБО, Комитет по политике безопасности, интегрирован в новый договор Европейского союза. Также достигнута цель, выдвинутая на совещании в Кельне, относительно судьбы важнейших материальных ресурсов Западноевропейского союза до конца 2000 г., и было решено, что Спутниковый Центр в Торрехоне и Институт исследований безопасности будут переведены в Европейский союз. Что касается эффективной обороноспособности – а это, безусловно, является сутью этого вопроса, – то хорошие результаты были достигнуты на конференции 20–21 ноября 2000 года по военным ресурсам, что дает Европейскому союзу хорошую возможность в напряженно короткие сроки выполнить программу по созданию сил быстрого реагирования к 2003 году. Данные силы, которые могут быть развернуты в течение 60 дней и сохранять активность как минимум год, должны быть в состоянии при помощи средств НАТО выполнить самостоятельно, или в коалиции с союзниками НАТО и другими партнерами, полный перечень петербургских задач, начиная с традиционных миротворческих действий ООН, вплоть до разрешения мощных военных кризисов и операций по установлению мира. Также следует отметить, что консультативный механизм, необходимый для избежания дискриминации в отношении не входящих в ЕС европейских государств, находит свое место и действует либо в формате ЕС-НАТО, либо в формате “15 плюс 15”. Однако остается неясным, будет ли этот процесс активно поддержан новой администрацией США или на это решение подействует нежелание Турции допустить ЕС к планированию бюджета НАТО.

¹ Профессор Франсуа Гайзбург – председатель женеvского Центра по политике безопасности

Несмотря на последнее замечание, всего спустя два года после поворотных решений, принятых в Сен-Мало, достигнут неплохой результат. Эти успехи кажутся еще более впечатляющими, если добавить, что за последние два года, параллельно с этим процессом, европейская оборонная промышленность претерпела беспрецедентную реструктуризацию и консолидацию, которые сопровождались заключением договорных обязательств между ведущими европейскими странами в целях гармонизации всех своих действий, имеющих к этому отношение.

Хотя предстоит найти ответы на множество вопросов: Какова должна быть мощность сил быстрого реагирования? Будут ли члены Европейского союза вырабатывать общую стратегию в отношении коллективного использования своих оборонных сил? Будут ли европейцы существенно увеличивать долю своих оборонных расходов на расширение вооружения? Достигнут ли они согласованного процесса принятия решений, без чего структура ЕПБО останется нежизнеспособной? – суть состоит в том, что за последние тридцать месяцев европейцы продвинулись дальше, чем за предыдущие пятьдесят лет. Данный факт может оказать значительное влияние на содержание и вероятный характер трансатлантических договоренностей. Это будет справедливо даже в том случае, если у европейцев будут основания утверждать, что ЕПБО по сути является выполнением плана президента Кеннеди 1962 года в отношении двухполюсного атлантического Альянса (за все время своего существования НАТО просто никогда не была двухполюсной организацией). До настоящего момента НАТО неизменно была и остается коалицией, ведомой США, в которой европейские государства-члены действуют индивидуально, а не как единое целое.

Что касается последствий, которые могут быть вызваны появлением коллективной европейской обороны, то можно предложить несколько советов, не забывая при этом, что первым долгом участника трансатлантических связей должно быть правило Гиппократа: “Не навреди”. Например, европейцы должны сохранять спокойствие, когда решаются проблемы, представляющие большую важность для американцев, чем для них. В частности, это относится к проблеме противоракетной обороны. Вполне может оказаться, что широкомасштабная противоракетная оборона может оказаться технически нереальной и стратегически дестабилизирующей. Особенно это справедливо в свете отношений США-Россия и США-Китай, что с большой вероятностью может привести к увеличению и оправданию гонки ядерных вооружений в Восточной Азии. Означает ли это, что европейцы при каждом повороте событий должны относиться к этому так, будто они обязательно должны стать первой жертвой данного американского проекта? Затрагивает ли это их интересы настолько, насколько это затрагивает Россию или Китай? В

интересах ли Европы содействовать разногласию с помощью поддержки экстремальных позиций в России и Китае? Или, напротив, европейцы должны помочь США и России достичь согласия по пересмотренному или переосмысленному договору по ПРО?

Мало что может вызвать столь сильные антиевропейские чувства у населения США, как ощущение того, что европейцы хотят помешать американцам защитить себя от ракет государств-изгоев. Таким образом, первая рекомендация Европе – не привлекать внимание к вопросу о противоракетной обороне, пока США не попытались настроить европейцев против русских, например, посредством односторонней модернизации средств раннего обнаружения баллистических ракет в Великобритании и Гренландии, что противоречит договору. Помимо этого европейцы должны сделать шаг вперед, так как новая администрация США ставит своей целью формирование противоракетной обороны, которая могла бы также защитить союзников и партнеров США. Пока администрация США будет изучать варианты специальных средств противоракетной обороны, европейцы должны заявить о своих собственных интересах в этой области – стратегических, военных, технологических – для того, чтобы получить некоторое влияние на формирование решения США, пока оно окончательно не принято. Упоминание ракетной обороны в начале дискуссии не является логической ошибкой. Хотя такой проект имеет небольшое отношение к петербургским задачам и ЕБПО, в США это горячо обсуждаемый вопрос. Характер политики США в отношении защиты Европы будет в значительной степени формироваться под влиянием европейской реакции по вопросам ракетной обороны.

Нельзя позволить остановить выполнение решений ЕБПО, принятых Европейским советом в Кельне, Хельсинки и Ницце под тем предлогом, что их быстрое осуществление огорчит новую администрацию США. И, напротив, любые суждения, что европейцы не способны или не хотят выполнять установленные ими задачи, могут быть быстро проинтерпретированы американцами, как демонстрация беспомощности и недостатка серьезности – что заставляет некоторых экстремально настроенных американцев, составляющих сильное меньшинство в Сенате – рассматривать европейцев как не способных к сотрудничеству от природы – не *bündnisfähig*. Не обязательно знать это немецкое слово, чтобы понять его значение. Любое доказуемое отступление от главной цели 2003 года могло бы привести к такой реакции – неприятному политическому эквиваленту, олицетворяющему стремительный взлет, оборванный в середине движения.

Это не значит, что меры предосторожности не предусмотрены политикой, проводимой Европейским союзом. Самое важное предупреждение состоит в необходимости совершенно ясного понимания, что же на

самом деле представляют собой заявляемые ЕС цели. Европейцам нужно точно определить, что они имеют в виду под таким выражением, как “все петербургские задачи, включая неотложные”, которые, как предполагается, должны решаться с помощью сил быстрого реагирования. Европейцы также должны показать, что они намереваются предложить относительно соответствующих бюджетных затрат. Тогда американцы смогут рационально основывать свои суждения на установленных Европой целях и способности их выполнить. В случае отсутствия четко обоснованных европейских целей, американцы будут базироваться на своих представлениях о том, что европейцы должны делать, и на их способности выполнять желания США. Это одна из наиболее важных причин, по которой европейцы должны стремиться к уменьшению стратегической неопределенности и установлению согласованных критериев в бюджетной сфере. Такая ясность важна не только сама по себе, чтобы достичь европейских целей в убедительной и аргументированной манере, но и в контексте отношений между США и европейскими странами. Конечно, приспособить НАТО и американо-европейские отношения к ЕБПО довольно сложно – все настоящие реформы проводятся с трудом – и европейцам не стоит усугублять трудности непониманием, которого можно избежать.

Поскольку в полемике прослеживается две противоположные точки зрения, возможно, что наиболее важная тема обсуждения и разъяснения – это та, какую роль будет играть ЕБПО в международных отношениях. Одна из точек зрения заключается в разделении труда: пусть европейцы занимаются Европой, а США – остальной частью мира. Элементы этой позиции проявились в скрытой форме в утверждении, сделанном Кондολизой Райс во время и после президентской кампании, и этот взгляд разделяют некоторые европейцы, которые опасаются выхода на более широкую арену. К сожалению, при определенных обстоятельствах эта точка зрения имеет потенциал разрушить НАТО, так как, по-видимому, она отрицает необходимость для американцев и европейцев разделять ответственность за рискованные решения. Согласно другой точке зрения – европейцы думают глобально, причем США и ЕС работают вместе на неформальной *ad hoc* основе, как во время войны в Персидском заливе в 1990–91 годах. Это уже не будет глобальным НАТО в смысле долговременных мировых союзнических договоренностей, но этот подход мог бы удержать НАТО от превращения в некий “пережиток”, говоря словами бывшего министра обороны США Вильяма Коэна. Какая точка зрения одержит победу? Ответ зависит как от европейцев, так и от американцев. Этот вопрос приобретает все большее значение, так как администрация Буша предпринимает потенциально радикальный пересмотр американских силовых структур. В

немалой степени это вызвано грозящим бюджетным несоответствием между ограниченным оборонными затратами с одной стороны (2,9% от ВВП в 2001 году, это самый низкий уровень с момента образования НАТО) и отсталостью системы вооружения рейгановской эры с другой. Оптимизация оборонных расходов США неизбежно вызовет существенные стратегические последствия, такие же, как и перемещение стратегических интересов из относительно спокойной Европы в бурлящую Азию. В конечном счете, и европейцы, и американцы заинтересованы в том, чтобы ЕПБО взяла на себя часть проблем, вызванных пересмотром США своих стратегических позиций.

Последний, но не менее важный вопрос связанный с улучшением распределения скудных ресурсов: и европейцы и американцы должны обратиться к надоевшему вопросу о трансатлантической кооперации в сфере оборонной промышленности. Сейчас, когда Европа и США основательно изменили структуру своей оборонной промышленности, и когда наиболее влиятельные европейские государства в царстве оборонной индустрии находят согласие по вопросу общих организаций и договоренностей (через четырехсторонний договор ОССАР и шестисторонний договор в Фернборо), пришло время возобновить этот диалог². Последнее должно быть сделано с целью разрушения трансатлантических барьеров на пути строительства и конкуренции, что потребует существенных перемен в законодательстве как США, так и некоторых стран Европы. Этот процесс также должен быть многосторонним, поскольку все основные европейские производители оборонной промышленности также играют важную роль в транснациональных отношениях. Стоит также рассмотреть заключение такого договора, который бы сломал трансатлантические барьеры в оборонной промышленности, и участниками которого стали бы США и все шесть участников многостороннего договора в Фернборо в прошлом году (Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швеция).

В заключение, и несмотря на изложенные выше причины для беспокойства, хочется отметить следующее: весьма обнадеживающим обстоятельством является то, что большинство из этих проблем, включая проблемы, касающиеся отношений Европы и США, являются проблемами на пути к успеху. НАТО доказало свою ценность и состоятельность в Балканской войне 90-х. Кроме того, в течение последних двух лет Европа достигла впечатляющих успехов в сфере обороны, впервые за период протяженностью более пятидесяти лет. В свете этих достижений, для

² ОССАР рассматривает намерение контролировать совместное производство вооружения на менее политизированной основе, как было до этого; договор Фернборо рассматривает рационализацию рынка производства космических вооружений.

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

НАТО и ЕС не будет оправданий, если они не смогут воплотить пророческое предсказание Джона Фитцджеральда Кеннеди о двухполярном альянсе.

Соединенные Штаты, НАТО и новая оборонная роль Европейского союза: пересмотр Вашингтонской конвенции?

Стэнли Слоун¹

Соединенные Штаты и Европа делают новые шаги на пути своего непрерывного и полного неожиданных поворотов сотрудничества. Государства-члены ЕС, из которых только четыре страны не являются членами НАТО, пришли к согласию по вопросам развития автономной “Общей европейской политики безопасности и обороны” и создания для этого сил военного вмешательства ЕС мощностью до 60,000 человек, с соответствующим вооружением, включающим 400 военных самолетов и 100 кораблей. В то же время, новая администрация США, во главе с президентом-республиканцем Джорджем Бушем, начала свою деятельность с решительно взятого на себя обязательства создать оборону против ракетной угрозы со стороны стран-изгоев, агрессивно настроенных не только по отношению к США, но и в отношении других стран, в том числе и стран-членов НАТО. Несмотря на всю свою новизну, эти два начинания возвращают нас в прошлое, к периоду создания Альянса. В 1949 году, когда Сенат США дал свое согласие на подписание Североатлантического договора, закладывая тем самым основы для трансатлантического альянса, считалось само собой разумеющимся, что европейские государства-члены альянса будут согласовывать свои военные усилия внутри единой структуры. Позднее эта структура, первоначально предложенная правительством Франции, стала называться Европейский комитет по обороне (ЕКО). Когда в 1954 году действия этого комитета не получили одобрения Французской национальной ассамблеи, результат развития событий поставил НАТО в сильную зависимость от США как в отношении ядерных гарантий для обеспечения европейской безопасности, так и в отношении не ядерных сил, которыми США обязались защищать Европу.

Можно предположить, что на прекращение действия структуры ЕКО повлияло решение администрации президента Эйзенхауэра сделать ставку на массивное ядерное возмездие в случае нападения на США или их союзников (как один из способов сокращения финансовых

¹ Стэнли Слоун – частный консультант и приглашенный исследователь в Центре по исследованию международных отношений в Мидлбери-колледж. Он является членом оргкомитета исследовательской группы Консорциума ПрМ по проблеме ЕСОБО-ОЕПБО. В настоящее время пишет книгу о НАТО, ЕС и Атлантическом сообществе – “Пересмотр трансатлантического соглашения”.

расходов на обычные статьи по обороне). Одним из факторов, повлиявших на отрицательный исход голосования в Национальной Ассамблее, было опасение, что в результате своей новой ядерной политики, США выведет свои войска из Европы и тем самым поставит Францию в сильную зависимость от экономически возрождающейся и вооружающейся Германии. И сегодня действия ОЕПБО в сочетании с решимостью администрации президента Буша создать противоракетный щит – уже считаются проявлениями разногласий в трансатлантических взаимоотношениях. Маловероятно, что меры США по противоракетной обороне приведут к падению структуры ОЕПБО. Однако, политическая напряженность, вытекающая из этих двух вопросов, действительно демонстрирует тот факт, что США и европейская безопасность остаются тесно связанными друг с другом. Фундаментальные перемены в политике и возможностях на одном побережье Атлантического океана неизбежно сказываются на безопасности и интересах стран на противоположной стороне.

В данной статье рассматривается та часть этого уравнения, где фигурирует ОЕПБО. Есть все основания задаться вопросом: в чем же состоит проблема, если США с самого начала хотели, чтобы Европа имела ту степень обороноспособности, которую сейчас стремятся создать государства-члены ЕС? Ответ очевиден: просто очень хорошо сработала как доктрина НАТО, с ее сильнейшей зависимостью от руководства и мощи США, так и сама система НАТО, с ее эффективным координированием оборонных действий всех участников альянса. Эта политика нашла свое отражение в контроле над Советским Союзом в период холодной войны. Позднее, она была адаптирована к новым проблемам эпохи после холодной войны, демонстрируя как политическую жизнеспособность (НАТО открыто для сотрудничества со странами бывшего Варшавского договора, включая возможность их принятия), так и военную состоятельность (действия в Боснии и Косово). Более того, американское политическое руководство вполне удовлетворено деятельностью НАТО. В настоящее время роль США в НАТО – это роль США в Европе. Для большинства американцев роль и влияние США в Европе ассоциируется только с активной деятельностью НАТО. Однако, в то же время, очень многие из этого самого большинства хотели бы, чтобы Европа взяла на себя больше расходов на содержание Альянса – навела порядок внутри своей организации и стала более эффективной в военном отношении за пределами своих границ.

Другими словами, перед трансатлантическими союзниками открывается потенциально трудный переходный период во взаимоотношениях. Им придется обеспечить гарантии того, что общеевропейская политика безопасности и обороны действительно увеличит трансатлан-

тический военный потенциал, оптимизирует соотношение расходов, а также приведет к тому, что Европа станет играть более важную роль в принятии решений по вопросам безопасности – роль, которая будет возрастать по мере того, как страны-члены ЕС будут брать на себя больше ответственности. Однако последним следует проявлять осторожность, чтобы их действия не внесли разлад в атлантический альянс и не разрушили бы НАТО. В то же время, США придется следовать в осуществлении своей идеи противоракетной обороны таким образом, чтобы усилить самые важные для американцев союзнические отношения и не дать европейским странам повода объединиться по этому вопросу против США.

Каким же образом действовали и продолжают действовать США? На протяжении всех 1990-х годов США сотрудничали со своими европейскими союзниками в деле формирования Европейской составляющей безопасности и обороны (ЕСБО) внутри НАТО. К середине 1996 года все союзники пришли к соглашению о том, что в будущем некоторые военные операции НАТО могли бы проводиться с использованием в основном европейских возможностей и под командованием заместителя верховного главнокомандующего объединенных сил альянса (это высший военный пост, занимаемый в НАТО европейцем). По мере необходимости такие операции будут оплачиваться из военных фондов как НАТО, так и США. При принятии этого решения США пришлось оставить далеко позади то нежелание даже рассматривать такую возможность, которое было высказано в начале 1990-х годов во времена администрации Джорджа Буша-старшего. И даже когда президент Клинтон поставил свою подпись под этими договоренностями, он сделал это вопреки сомнениям, энергично высказываемым Комитетом начальников штабов США.

Тем не менее, воплощение договоренностей в жизнь шло медленно. Отчасти это, вероятно, объясняется тем, что ЕСБО продолжала оставаться внутри НАТО, несмотря на то, что она перешла в ведение Европы, как структура совместная с Западноевропейским союзом (ЗЕС). Французское правительство сохранило партнерство Франции, но сделало это весьма неохотно, ибо считало, что вряд ли можно рассчитывать на использование финансовой поддержки НАТО, если “Европа” сочтет какие-то действия необходимыми, а США не согласятся с таким мнением. Затем в 1998 году премьер-министр Великобритании Тони Блэр резко сменил предыдущую британскую политику негативного отношения к вопросу предоставления Европейскому союзу существенной оборонной роли и внес предложение: Европа должна развивать собственные возможности для военного вмешательства во всех тех случаях, когда США не хотят принимать участие. Эта инициатива Блэра была энер-

гично поддержана в Париже, в результате чего и появились так называемая “автономная” Общеввропейская политика безопасности и обороны, новые структуры для претворения в жизнь этой политической линии, равно как и обязательства создать европейские (военные) силы быстрого реагирования. Вплоть до прошлого года все отношения между НАТО и ЕС были отдаленными и выжидательными. Несмотря на тот факт, что НАТО и Европейский союз составляют основу евро-атлантических взаимоотношений, обе эти структуры, в основном, до сих пор существуют как совершенно обособленные организации, заинтересованные прежде всего в том, чтобы держаться на безопасном расстоянии друг от друга.

Теперь, когда ЕС заявил своей целью проведение в жизнь политического курса общей европейской безопасности и обороны, необходимо установить более официальные отношения между НАТО и ЕС. Процесс этот идет, но очень медленно. Отчасти это происходит потому, что у некоторых правительств стран-членов ЕС – особенно у французского правительства – все еще сохраняется озабоченность: а не станут ли США оказывать слишком большое влияние в деле формирования ОЕПБО? Тем не менее, в декабре 2000г. переговоры между НАТО и ЕС подошли очень близко к достижению договоренности о будущей совместной деятельности. На заседаниях Североатлантического совета, проходивших 14–15 декабря, государства члены НАТО приветствовали договоренности ЕС (принятые на саммите ЕС в верхах, проходившей в самом начале декабря в Ницце) о том, что встречи между ЕС и НАТО на всех уровнях должны проходить на регулярной основе. В опубликованном тексте коммюнике Североатлантического совета сказано: “встречи между Североатлантическим советом и Комитетом по политике и безопасности должны проводиться не менее трех раз (вне периодов кризисов), встреча министров один раз за время каждого очередного президентства в ЕС (другими словами, каждые шесть месяцев), причем любая из этих двух структур может, в случае необходимости, потребовать внеочередной дополнительной встречи”.² В коммюнике положительно отмечается тот факт, что ЕС согласны на проведение более интенсивных консультаций в периоды кризисов. Кроме того, стороны приветствовали достигнутые в Ницце договоренности о приглашении на заседания ЕС ответственных представителей НАТО (генерального секретаря, председателя военного комитета и первого заместителя Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (ВГК ОВС НАТО в Европе)). В свою очередь, НАТО

² Заключительное коммюнике правительственной встречи Североатлантического Совета, состоявшейся в Штаб-квартире НАТО в Брюсселе 14–15 декабря 2000 года, пункт 31

будет приглашать на свои встречи высокопоставленных деятелей ЕС (президента, генерального секретаря и др.), а также обеспечит приглашение на заседания военного комитета НАТО ответственного лица от ЕС (председателя военного комитета ЕС или его представителя).

Стороны также выразили намерение предпринять соответствующие шаги для того, чтобы "... обеспечить доступ ЕС к инструментам планирования НАТО, способных содействовать планированию военных операций, проводимых Европейским союзом, равно как доступность для ЕС и вышеуказанных инструментов НАТО и общих фондов для использования в проводимых ЕС военных операциях; а также обозначение уровня европейского командования в возглавляемых ЕС операциях и дальнейшее усиление роли первого заместителя ВГК ОВС НАТО в Европе, с целью полного и эффективного исполнения им своих обязанностей в Европе; дальнейшее совершенствование системы планирования обороны альянса..."³ Окончательная договоренность по всему пакету вопросов была заблокирована правительством Турции, совершенно непреклонном в своем желании получить у ЕС право вето, которое Турция намерена использовать во всех тех случаях, когда военные операции ЕС могли бы подорвать безопасность этой страны. Это условие не было принято странами-членами ЕС, и поэтому планы НАТО/ЕС до сих пор не осуществляются. В результате, когда новая администрация во главе с президентом Бушем приступила к своим обязанностям в самом начале 2001г., была достигнута договоренность по многим пунктам соглашения НАТО/ЕС, но новой администрации США еще предстоит приложить усилия, чтобы найти выход из тупика ЕС/Турция и пересмотреть все аспекты соглашения НАТО/ЕС с точки зрения собственной позиции и планов.

Совершенно ясно, что администрация президента Буша захочет, чтобы в результате усилий ЕС появились бы новые возможности для более эффективного распределения обязанностей по обеспечению трансатлантической безопасности. С другой стороны, для администрации Буша приоритетом является сохранение организации (НАТО) "живой и здоровой". Пока что политический курс американской администрации не идет дальше этого уровня обобщений. Если американцы хотят сохранить жизнеспособность НАТО, то им придется настоять на том, чтобы не просто разделить с европейскими союзниками ответственность за проблемы международной безопасности, а нести совместную ответственность за каждую из них. Это означает, что администрации Буша придется продолжить свое участие в решении проблем безопасности на Балканах, а также найти способы сделать свои планы противоракетной

³ там же, §33

обороны согласуемыми с единой программой безопасности НАТО, а это будет нелегко.

Одновременно существует еще одна проблема: сделать так, чтобы стоящие перед союзниками трудные вопросы не подорвали веру – в широком смысле – в “сообщество” среди демократических стран на территории Евроатлантики. Атлантическое сообщество представляет собой уникальную систему взаимосвязанных ценностей и интересов. США имеют гораздо больше общего со своими трансатлантическими союзниками (начиная с исторических корней и кончая интересами сегодняшнего дня), чем с любой отдельно взятой страной или группой стран в мире. Ни одна другая страна не имеет столько общего с Европой и не представляет большей важности для Европы, чем США. США и Европа будут продолжать соперничать в сферах торговли и экономики. Тем не менее, после окончания холодной войны общность их интересов сократилась не настолько, чтобы при решении подобных конфликтов наносить непоправимый ущерб взаимоотношениям – хотя аналитики предсказывали обратное. Западная экономическая система процветает благодаря конкуренции. Она постоянно переживает различные конфликты, возникающие на почве конкуренции, но выживает она именно потому, что в общих интересах участников происходит непрерывный процесс разрешения конфликтов (или, по крайней мере, осуществления контроля над ними).

Сейчас необходим новый договор между США и Европой, который подтвердит общность ценностей и интересов для демократических государств, которыми они должны руководствоваться в формировании трансатлантических отношений. В то время как администрация президента Буша разрабатывает свои планы противоракетной обороны, а государства-члены Европейского союза создают свою коллективную безопасность и оборону, обе стороны должны начать подготовку к заключению нового договора о трансатлантическом сообществе.⁴ В этот договор должны быть перенесены формулировки об общих ценностях и совместных интересах, изложенные в Вашингтонском договоре 1949 года, который устанавливал создание НАТО. Новый договор должен отражать современный взгляд на эти ценности и интересы, взгляд 21-го столетия, и объединить всех членов и всех кандидатов в члены, как из Европейского союза, так и из НАТО. Для тех государств, которые в ближайшие несколько лет не смогут по каким-то причинам присоединиться к НАТО и/или к ЕС, членство в новом Атлантическом со-

⁴ Впервые этот аргумент изложен в статье С.Слоуна “США и Европа нуждаются в новых брачных обетах”, Wallstreet Journal – Europe, 21 февраля 2001 года.

обществе послужит промежуточным этапом для того, чтобы, в конце концов, получить место в советах НАТО И ЕС.

Подтверждение приверженности идеи сообщества в рамках трансатлантических отношений поможет создать самую благоприятную атмосферу для разрешения споров и расхождений между США и Европой относительно новой роли ЕС в сфере обороны. Договор обеспечит самую благоприятную обстановку для обсуждения планов США по американской национальной противоракетной обороне, а также конструктивной основы для управления будущими связями в сфере торговли и экономики. Оба партнера – США и Европа – должны взять на себя обязательство сохранять трансатлантическое сообщество здоровым и сильным, ибо в обозримом будущем ему нет никакой разумной альтернативы.

Распространение безопасности на основе сотрудничества: образование Евроатлантического совета?

*Ричард Коэн*¹

Было бы нелепо и грустно, если бы Европа в поисках объединения и более спокойного места в мире, должна была бы отказаться от той самой безопасности, которая позволила ей сплотиться после многих столетий конфликтов. Современное стремление к созданию европейского оборонного потенциала, “независимого” от США, берет свои истоки из ощущения беспомощности со стороны некоторых европейских стран, которые не успевали за быстро происходящими событиями эры, наступившей после холодной войны. Это чувство беспомощности дошло до высшей точки из-за несостоятельности европейских стран в политических и военных действиях, связанных с военной кампанией в Косово в 1999 году.

Переход к самостоятельности

Годы сильного американского влияния на вопросы безопасности Европы на протяжении второй половины 20 века сформировали чувство зависимости от американской военной мощи и стремления сотрудничать. Это трансатлантическое покровительство воспринимается некоторыми, и прежде всего Францией, как унижение национального достоинства и роли в истории основных игроков не только на европейской, но и на мировой арене. Возрождение роли уже почти отживающего свой век Западноевропейского союза (ЗЕС) в конце 1980-х, большей частью под влиянием Франции, было попыткой мобилизовать европейских членов НАТО на создание противовеса тому, что французы воспринимали как гегемонию США в рамках Атлантического Альянса. Франция долгое время удерживалась от реакции на то, что воспринималось ею со стороны США высокомерием и нежеланием учитывать интересы других. Ее внезапный выход из интегрированной военной структуры НАТО в 1966 году был яркой демонстрацией этого недовольства. Это драматическое решение явилось также примером национальной политики, основанной преимущественно на эмоциях, а не на разуме². То, что в Европе все

¹ Ричард Коэн – директор семинара для старшего руководящего состава в Колледже по изучению вопросов международной безопасности Центра им. Дж.Маршалла, Германия.

² Решение Франции выйти из военной структуры НАТО было обусловлено и некоторыми другими причинами. Особенно опасением, что стратегическое сдержива-

сильнее возрастает желание обеспечить обороноспособность Европы и принимать решения по вопросам безопасности независимо от США и НАТО, является еще одной манифестацией победы чувств над разумом в построении международных отношений. Ибо никакими разумными стратегическими причинами нельзя объяснить то, что Европа, так долго поддерживаемая в военном, политическом и экономическом отношении своим великодушным трансатлантическим другом и союзником, вдруг начинает дистанцироваться от отношений, которые показали себя такими успешными на протяжении десятилетий реальной и непосредственной опасности.

Явная необходимость в американской защите в значительной степени отпала с концом Холодной войны и распадом Советского Союза. В мире, где исчезли явные угрозы и изменились отношения между державами, по-видимому, пришло время, чтобы “вырваться из объятий” благожелательного, но в то же время несколько не деликатного опекуна. Чтобы снять обеспокоенность тем, что такой поворот событий может нанести урон НАТО, страны европейской Атлантики в частности заявляют, что чем сильнее будет Европа, тем сильнее будет НАТО. Теоретически этот аргумент верен, но на практике он подтвердится только в том случае, если европейское желание независимости не приведет к образованию конкурирующего центра, принимающего стратегические решения и использующего те же самые военные ресурсы, которые в настоящее время имеются в Альянсе.

Сен-Мало, Хельсинки, Ницца и все такое прочее

Вопрос, насколько Европа нуждается в поисках общей политики в области внешних сношений и безопасности и Европейской политики безопасности и обороны, вызвал горячую дискуссию по обе стороны Атлантики. Традиционно Франция занимала и занимает максималистскую позицию по всем вопросам независимости, в то время как Великобритания, как одна из самых значимых стран Атлантики, придерживается противоположных убеждений. Германия - выходящий на арену, но еще не явный лидер нового созвездия европейских государств – все еще не определилась, оказываясь то с одного конца, то в середине, а затем вдруг занимает совершенно иную позицию.

Сейчас положение вещей изменилось. С приходом правительства лейбористов в 1996 году, позиция Великобритании, когда-то последовательная и предсказуемая, стала более неопределенной. Великобритания

ние США может быть подорвано вступлением в силу доктрины “гибкого реагирования”, принятой администрацией президента Кеннеди.

была долгое время самым активным сторонником тесных трансатлантических отношений. Теперь же, во время правления премьер-министра Тони Блэра, она пытается вернуть себе центральное место в Европе и идет к этой цели, разыгрывая одну из своих сильных европейских карт – оборону. Декларация, подписанная Тони Блэром и президентом Жаком Шираком в Сен-Мало в декабре 1998 года, стала проявлением радикальной смены политики Великобритании в отношении европейской обороны. Впервые Великобритания выступила за создание европейских военных сил, сформированных с целью деятельности под европейским политическим руководством, независимо от США и НАТО. Смена Блэром традиционной британской политики, по-видимому, была сформулирована небольшой группой советников и приближенных практически без консультаций с Министерством иностранных дел или Министерством обороны. В ретроспективе, эта попытка завладеть местом лидера в Европе выглядит как действия игрока в шахматы, не вполне осознающего последствия своего следующего хода.

Как только Британия, по-видимому, одна из наиболее могущественных игроков на европейской оборонной сцене, вступила в это столкновение, игра стала серьезной. В Сен-Мало были заложены основания для развития, катализатором которого стали события в Косово и шок от европейской неспособности урегулировать в политическом и военном смысле относительно небольшой кризис на пороге собственного дома. Решения в Хельсинки, Кельне и Ницце по активизации формирования Объединенного европейского комитета по политике и безопасности, Военного комитета, Военного штаба ЕС и сил быстрого реагирования “Главной цели” последовали с удивительной скоростью. Так называемые “петербургские задачи”, которые должны стать основой европейского оборонного планирования, были первоначально сформулированы как руководство для операций ЗЕС. Хотя эти задачи часто характеризуются как скромные, в действительности, они представляют собой открытый список, который может быть расширен (по крайней мере, теоретически) до военных операций наивысшего уровня, исключая военные действия против друг друга.³ Беспокойство некоторых европейцев, что американцы могут принять решение о самоустранении из кризиса в Европе, как это в действительности сделали две администрации США на ранних этапах войны в Боснии, могло бы действительно быть весо-

³ В петербургской декларации от 19 июня 1992 года, подписанной министрами иностранных дел и обороны стран ЗЕС, заявляется, что “военные подразделения входящих в ЗЕС государств, действуя под руководством ЗЕС, могут быть использованы для целей гуманитарных и спасательных операций, операций по поддержанию мира, *привлечения боевых частей при управлении кризисными ситуациями, включая миротворчество* (курсив дан)

мой причиной для развития европейского потенциала реагирования на кризисные ситуации.

Тем не менее, остается без ответа один важный вопрос. Смогут ли и захотят ли европейцы создавать такую военную силу, которая была бы способна на успешное выполнение решений только что образованных ими бюрократических структур? Процесс финансирования и покрытия дефицита в бюджете по этим статьям идет очень медленно. Несмотря на незначительный прогресс в покрытии дефицита в бюджете по этим статьям, отмеченный натовской Инициативой об оборонном потенциале (ИОП), большинство европейских стран, включая Германию, не испытывают большого энтузиазма по поводу увеличения ресурсов и сокращения дефицита на оборонные расходы (стратегическая мобильность и способность к длительным действиям, руководство, контроль, коммуникации). Без увеличения этих ресурсов, силы, выполняющие Главную задачу, смогут самостоятельно проводить лишь наименее масштабные из петербургских миссий. Как сказал недавно ушедший в отставку глава британского штаба обороны, генерал Чарлз Гутри: “Европейская слабость в проведении собственных интересов в области безопасности наносит больший ущерб трансатлантическим отношениям, чем сильная Европа с большим влиянием на принятие решений, которое могло бы внести больший вклад в альянс по военным вопросам. Между нами широкая пропасть в возможностях, и она действительно постоянно увеличивается. Я считаю, что нам нужно сократить ее”.⁴

Европейская оборона и НАТО

Этот вопрос возвращает нас обратно к центральной проблеме трансатлантических отношений и НАТО. Нынешняя дискуссия о том, насколько независимым от НАТО и США должен быть новый Европейский оборонный потенциал, иллюстрирует в корне различные точки зрения в самой Европе по окончательному формированию европейской идеи. Должна и может ли Европа выступать коллективно по ключевым вопросам внешней и оборонной политики? Должны ли традиционные национальные интересы и восприятия уступить место “единой” европейской точке зрения, возможно в рамках федеративного европейского государства? Пока на эти основные вопросы не будет предложено ответа (а то, что это произойдет в ближайшее время, кажется маловероятным), до тех пор не будут полностью определены долгосрочные отношения между США, НАТО и ЕС по вопросам обороны и безопасности.

⁴ “Forces chief fires NATO broadside over Euro-army,” Daily Telegraph, 9 February 2001.

Соглашения по вопросам безопасности в Европейском регионе и соседних странах на востоке и юге все же не могут быть отсрочены длительным и ожесточенным спором о будущем проекте европейской идеи. Каким бы ни был результат европейской дискуссии, ясно, что необходим значительный пересмотр отношений между постоянно самоутверждающимся ЕС и могущественными и независимыми, но заинтересованными в сотрудничестве США. Как заметил Генеральный Секретарь НАТО лорд Робертсон: “Новое безопасное окружение предлагает нам исключительную роскошь – возможность принимать самим повестку дня по вопросам безопасности”.⁵

Евроатлантическая безопасность, основанная на сотрудничестве

Независимому наблюдателю за группой государств, формирующих НАТО, ЕС и странами-кандидатами на вступление в эти организации, было бы нелегко заметить какие-либо фундаментальные разногласия по основным политическим и экономическим вопросам, а также по вопросам безопасности и прав человека. Все эти государства разделяют те же самые основные ценности, или, по крайней мере, заявляют об этом. По наблюдению Самуэля Хантингтона, “поскольку демократия является политической формой Западной цивилизации, формирующееся универсальное государство Западной цивилизации является не империей, а скорее соединением федерации, конфедерации, международных систем и организаций”⁶.

Модель безопасности, основанной на сотрудничестве, обеспечивает надежную основу для новой трансатлантической структуры безопасности, объединяющая и НАТО и ЕС.⁷ Модель, представленная на рисунке 1, основана на четырех концентрических кольцах безопасности: *индивидуальная безопасность* – соглашение об основной важности прав человека для всех членов общества; *коллективная безопасность* – защита государства в рамках совместной безопасности от угрозы или агрессии государством и негосударственными структурами в системе, включающей международный терроризм и преступность, нелегальную миграцию, загрязнение окружающей среды, и т.д.; *коллективная оборона* – оборона государств в данной системе от внешней агрессии, и *укрепление*

⁵ NATO Secretary General’s Mountbatten Lecture, University of Edinburgh, 15 February 2001

⁶ Huntington, Samuel, *The Clash of Civilizations and Remaking the World Order*, New York: Simon and Schuster, 1996, 33.

⁷ Cohen, Richard, “Cooperative Security: Framework for a Better Future?” *World Defense Systems 2000*, Royal United Services Institution, 70 – 74.

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

стабильности на территориях, граничащих с пространством безопасности, основанной на сотрудничестве.⁸

⁸ Cohen, Richard, "Cooperative Security: Broadening International Stability," Marshall Center Paper No. 3, Spring 2001.

**Безопасность, основанная на
сотрудничестве**



НАТО является единственной организацией, которая действует в каждом из этих четырех колец безопасности.⁹ Хотя она официально является только организацией коллективной обороны, альянс и его члены обеспечивают *de facto* индивидуальную безопасность своих граждан, коллективную безопасность государств-членов, и активно поддерживают стабильность за пределами территории НАТО, свидетельством чему является большое число совместных программ, инициатив и действий по управлению кризисными ситуациями, таких как международные стабилизационные силы в Боснии, Герцеговине и Косово.

Когда ЕС на самом деле выполнит свое обещание по развитию эффективного военного потенциала, то он присоединится к НАТО как эффективная организация по безопасности, основанной на сотрудничестве. ЕС уже обеспечивает индивидуальную безопасность своих граждан. Он обеспечивает коллективную безопасность в том смысле, что невозможно себе представить, что какой-либо его член может продумать военные действия против других государств-членов. Более сложным является вопрос о роли ЕС в коллективной безопасности. Однако, даже так называемые “нейтральные” нации Союза сейчас пользуются *de facto* гарантиями безопасности других членов ЕС и членов НАТО. И, наконец, европейские силы быстрого реагирования могли бы в ско-

⁹ Другие крупные организации по безопасности, ООН и ОБСЕ, до сих пор эффективно не функционируют ни в одном из 4 колец представленной модели безопасности, основанной на сотрудничестве, включая поддержание индивидуальной и коллективной безопасности, что записано в их уставах. По определению, они не являются организациями коллективной обороны и не обязаны укреплять стабильность за пределами территорий государств-членов.

ром времени появиться, чтобы присоединить военную составляющую к средствам политического и экономического действия ЕС для осуществления укрепления стабильности в Европе и за ее пределами.

Союз трансатлантической безопасности, основанной на сотрудничестве

Существует несколько способов, которыми может быть введен в действие союз трансатлантической безопасности, основанной на сотрудничестве. Но залогом осуществления успешной организации является выполнение трех важных условий:

- a. Этот союз должен быть сформирован из числа государств, одинаково мыслящих и связанных общими ценностями, и самая важная из них – соблюдение прав человека.¹⁰
- b. Он должен обладать таким институциональным, политическим и военным потенциалом, который позволил бы союзу успешно проводить свою политику и решения.
- c. Он должен оставаться открытым для сотрудничества с другими государствами и институтами, которые выразили бы желание работать по вопросам системы совместной безопасности или стать впоследствии ее частью.

У Евроатлантического сообщества нет разногласий на основе идей и ценностей, проблема заключается в его институтах. Европейские члены НАТО, не входящие в ЕС, – такие как Турция, Норвегия, Польша, Венгрия и Чехия – чувствуют в различной степени ограничение своих прав в продолжающихся в ЕС дебатах по поводу европейской обороны. Точно так же, США и Канада не хотят быть исключенными из обсуждения вопросов формирования европейских оборонных сил, что связано с материальными ресурсами НАТО, которые в значительной степени формируются американцами. Так же важно, чтобы страны-кандидаты на вступление в НАТО и ЕС, так же как и другие страны центральной, восточной и южной Европы, включая Россию, видели, по меньшей

¹⁰ Общей основой может быть договор, учреждающий Европейское сообщество, с принятой в Амстердаме поправкой, которая в частности наделяет сообщество властью предпринимать соответствующие действия для борьбы с дискриминацией по самым разным признакам (пол, раса, этническое происхождение, физическое здоровье, религия, верования, возраст, сексуальная ориентация) (ст. 13); в договоре также предусмотрены меры по предоставлению политического убежища, приема беженцев и эмигрантов (ст. 63).

мере, перспективу сотрудничества с любым оборонным сообществом, которая повлияет на их собственную безопасность и стабильность.

Таким образом, необходимо найти способ, чтобы соединить вместе две региональные кооперативные структуры кооперативной безопасности – НАТО и ЕС – и создать новый трансатлантический институт безопасности, который будет открыт новым членам и, в то же время, направлен на тесное сотрудничество с государствами из других регионов. Но достичь такого партнерства будет нелегко. Это потребует компромиссов с обеих сторон. Как заметил канцлер Германии Герхард Шредер: “Партнерство Европы и Америки докажет в будущем свою ценность тем, что мы сможем находить компромиссы и решения даже в тех случаях, когда наши мнения расходятся”.¹¹ Американцы, в конце концов, уступят своим европейским партнерам равное право в формулировании стратегии на евроатлантической территории с тем, чтобы европейцы чувствовали себя настоящими и равными партнерами. Этого можно было бы достичь в рамках организованного принятия решений (что будет обсуждаться ниже). Европейские страны признают роль США, которую они играют в Европе, и придут к согласию о предоставлении дополнительных ресурсов, чтобы дать США возможность осуществить военные операции.

Вашингтон должен согласиться на регулярные консультации с европейцами по широкому спектру вопросов о международной безопасности, где также могут быть поставлены на карту европейские интересы. В свою очередь, европейцы должны быть готовы к использованию их увеличивающихся военных мощностей в поддержку действий, проводимых и финансируемых США в других частях мира. И, наконец, американцам следует отказаться от своих лозунгов и подходов “прежде всего, силовая защита” и “чистые руки” при рассмотрении вопроса об использовании сухопутных войск, в особенности, в операциях по урегулированию кризисов. Американская сторона должна признать, что военные силы США, даже в мелкомасштабных операциях, могут пользоваться доверием у своих оппонентов и сохранять доверие своих друзей и союзников только тогда, когда они готовы вести борьбу до конца и нести потери вместе со своими европейскими партнерами.

Евро-атлантический совет

Как мы уже убедились, только в евроатлантическом регионе создаются такие институты безопасности, которые имеют силу и перспективы развития. Можно предположить, что образование новой организации по трансатлантической кооперативной безопасности объединит как НАТО,

¹¹ Chancellor Gerhard Schroeder, Munich Conference on Security, 3 February 2001.

так и функции ЕС по обороне и безопасности. Эта организация, которая может быть названа “Евроатлантическим Советом” – объединила бы все государства как НАТО, так и ЕС, включая так называемые “нейтральные” государства ЕС. Такая структура значительно упростит и упорядочит существующие сейчас излишне сложные процедуры согласования и принятия решений. Сейчас одиннадцати государствам-членам ЕС, которые входят в НАТО, приходится иметь дело по вопросам безопасности с этой сложной организацией и постоянно увеличивающимся числом советов и комитетов внутри нее. Образование новой организации по вопросам трансатлантической обороны и безопасности потребует нового договора, который придет на смену Североатлантическому договору стран НАТО, а также значимых изменений в Римском договоре между странами ЕС и в других соглашениях. Работа будет трудной, но это не должно помешать начать ее как можно скорее.

ЕАС, среди прочих задач, будет выполнять следующие функции:

- a. Управление трансатлантической повесткой дня в самом широком смысле, включая консультации по таким вопросам, как противоракетная оборона, торговые соглашения, и другие спорные вопросы и возможные конфликты между его членами.
- b. Координация действий с целью противостояния угрозам внутренней стабильности (международный терроризм, организованная преступность, нелегальная миграция, экологические проблемы и др.).
- c. Соблюдение прав человека и принятие мер по искоренению их нарушения на территории стран, входящих в Совет.
- d. Разработка общих основных стратегий по ключевым вопросам безопасности в Евроатлантическом регионе, включая такие глобальные проблемы, как установка мира на Ближнем Востоке, в России, Китае, Кубе, Иране, Ираке, Ливии и др.
- e. Координация политики для предупреждения и урегулирования кризисов, которые могут повлиять на безопасность стран-членов, на территории за пределами границ Совета.
- f. Направление деятельности единой, общей, интегрированной военной структуры, основанной на современной командной структуре НАТО, с целью проведения операций по управлению кризисными ситуациями и защиты своей территории от внешних угроз и агрессии.

г. Развитие тесного и активного сотрудничества со своими соседями.

Заключение

Необходимо срочное создание нового сбалансированного трансатлантического союза для сохранения безопасности в нашей части земного шара, поскольку постоянные споры о европейской обороне продолжают омрачать отношения между европейскими государствами и США. Необходимо найти выход и направить в нужное русло растущий энтузиазм европейцев в вопросах принятия решений в сфере безопасности и обороны таким образом, чтобы это послужило усилению Запада, но ни в коем случае не ослабило его.

Если НАТО и ЕС, эти единственные в мире институты безопасности, основанной на сотрудничестве, не хотят потерять свою политическую и оборонную эффективность, то необходимо вдохнуть новую жизнь в трансатлантические отношения и сделать их более сбалансированными на основе новой объединенной организации по совместной безопасности. Обязательным условием для этого нового сообщества является создание Европой не только структуры, но самой основы для существования военного потенциала, который она сама себе пообещала на конференциях в Кельне, Хельсинки и Ницце. Как только европейцы смогут развить дополняющий США эффективный военный потенциал, сразу же откроется возможность для создания более простого, более рационального института Европейской атлантической безопасности.

Если ЕАС объединит все государства-члены НАТО и ЕС и кандидатов в эти организации, то у него будет очень широкая программа по вопросам безопасности, базирующаяся на общей концепции безопасности, основанной на сотрудничестве. Этот Совет сможет практически и координировано действовать для укрепления общих ценностей. Он также сможет стать мощным инструментом для поддержания, развития и распространения демократии, безопасности и благосостояния как в Евроатлантическом регионе, так и за его пределами.

Общая европейская политика безопасности и обороны: горизонты российского восприятия

Владимир Барановский¹

“Мы с удовлетворением отмечаем прогресс, достигнутый в области общей европейской политики в сфере безопасности и обороны”. Эта примечательная фраза содержалась в совместном заявлении по итогам саммита Россия—Европейский союз, который состоялся в Париже 30 октября 2000 года². Подпись Владимира Путина под этим документом означала, что Россия впервые официально, причем на высшем политическом уровне, выразила позитивное отношение к интенсивно формирующемуся в последние два с небольшим года новому измерению развития Европейского союза, которое по-русски обозначается не слишком элегантной аббревиатурой ОЕПБО³. В этом факте, как представляется, важно видеть нечто большее, чем просто рутинную дипломатическую формулу. В российском политическом восприятии *удовлетворение* по поводу ОЕПБО отнюдь не является ни самоочевидным, ни безусловным, ни безальтернативным.

Более того, в самой проблематике отношения к ОЕПБО, как в капле воды, отражаются некоторые ключевые для российской внешней политики дилеммы, связанные с трудным процессом самоидентификации страны. Каким должен быть фундаментальный “политический проект” новой России и как он вписывается в меняющиеся реалии окружающего ее мира? Какими внешнеполитическими ориентирами она должна руководствоваться и чем определяется выбор этих ориентиров? Как обеспечить России достойное место на международной арене и в чем, собственно говоря, состоит такое “достойное место”? Все это само по себе продолжает оставаться предметом концептуальных споров. Они тем более неизбежны по поводу того, как в этот более широкий контекст вписывается проблематика ОЕПБО и как она соотносится с реальными или эвентуальными интересами России.

¹ Владимир Барановский – заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО РАН).

² Совместное заявление было подписано президентом Российской Федерации Владимиром Путиным и председателем Европейского совета Жаком Шираком, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности ЕС Хавьера Соланы и председателя комиссии Европейских сообществ Романо Проди.

³ Общая европейская политика (в области) безопасности и обороны (ОЕПБО)— Common European Security and Defence Policy (CESDP).

Небесполезным был бы взгляд на эту проблематику и в историческом ракурсе. Когда в советские времена возникали дискуссии по вопросу о западноевропейской военно-политической интеграции, высказывались две противоположные точки зрения. Вернее, три—первая состояла в том, что это вообще беспредметный разговор, поскольку никакой *специфически европейской* военно-политической интеграции нет. Но две другие позиции основывались на логических посылах, которые прямо противостояли друг другу.

Одна заключалась в том, что реально развивающаяся или эвентуальная военно-политическая интеграция в рамках, либо на основе Европейского сообщества (предтечи сегодняшнего Европейского Союза), есть не что иное, как консолидация европейской опоры НАТО. Эта логика генетически отталкивалась от настороженного и враждебного отношения к самому феномену интеграции в западной части континента, как к средству усиления позиций Запада в борьбе против СССР и мира социализма—борьбе, которую возглавляли США и контролируемый ими блок НАТО. Изначальный тезис ортодоксально-враждебного отношения к Европейскому сообществу сводился к тому, что это—экономическая опора НАТО в Европе. Следовательно, любые попытки военно-политической интеграции в рамках этой структуры означали бы создание дополнительных военных возможностей для НАТО и США. И поскольку блок НАТО воплощал собой все самое злонамеренное и враждебное и безусловно “управлялся” американцами, постольку любые признаки ориентации западноевропейского интеграционного объединения на военно-политическую тематику или даже только разговоры об этом не могли не вызывать самого отрицательного отношения со стороны Москвы. Даже когда восприятие интеграционного развития в Западной Европе начало постепенно меняться, это касалось прежде всего экономической стороны дела. В ней стали видеть объективную основу, и для своего времени (60-е гг.) это был поистине прорыв в интеллектуальном осмыслении советскими аналитиками феномена интеграции. Но признание Европейского сообщества как политического действующего лица произошло лишь в эпоху Горбачева. А до проблематики военной интеграции его “новое политическое мышление” так и не дошло—впрочем, прежде всего потому, что и сама эта проблематика возникала лишь в неясной форме, скорее как некоторое потенциальное направление развития, а не нечто реальное и практически значимое.

Но были предпосылки и для иных представлений о военно-политической стороне происходящего в Европе интеграционного развития. Они формировались в русле двух интеллектуальных мотивов пост-сталинского периода в советских представлениях о международных отношениях: о мирном сосуществовании и о межимпериалистиче-

ских противоречиях. Первый нацеливал на конструктивное взаимодействие со странами Запада; второй предполагал, что их совсем не обязательно рассматривать как некоторое консолидированное целое. На пересечении этих двух парадигм возникало вполне стройное логическое построение: негативное отношение к НАТО совсем не обязательно должно предопределять такое же отношение к эвентуальной военно-политической интеграции с европейскими параметрами. А именно: развитие этой тенденции происходит в результате обострения американо-западноевропейских противоречий и означает подрыв сплоченности НАТО, вызов американскому доминированию в военно-политической сфере. Так что, может быть, это даже и неплохо с точки зрения советских военно-политических и внешнеполитических интересов. Надо сказать, что такая точка зрения была явно маргинальной. Господствовало представление о том, что выход противоречий между западноевропейцами и американцами на военно-политический уровень маловероятен, что эти противоречия носят по преимуществу латентный характер, что они в любом случае несоизмеримы с потенциалом конфронтационности по линии Восток—Запад, которая будет сводить их на нет. Иными словами, какой бы ни была западноевропейская военно-политическая интеграция, она неизбежно будет находиться под контролем Соединенных Штатов.

Эту изначальную структуру существовавших в Москве представлений о военном измерении западноевропейской интеграции стоит иметь в виду по той простой причине, что многое от нее парадоксальным образом сохранилось и сегодня. Отношение к военно-политическим процессам в ЕС как функция отношения к НАТО—та парадигма-инвариант, которая пережила крах Советского Союза. Это проявилось еще в самом начале 90-х гг., когда многие в России пребывали в эйфории по поводу перспектив стратегического партнерства с Западом и временно утратили бдительное-настороженное отношение к НАТО. В тот период Москва вообще никак не реагировала на какие бы то ни было попытки активизировать движение в сторону военно-политического сотрудничества в западной части континента. Например, все, что касалось создания Еврокорпуса или усилий по реанимации Западноевропейского Союза (ЗЕС), представлялось совершенно не заслуживающим внимания.

Парадигма российского отношения к НАТО, как известно, изменилась в связи с возникновением проблемы расширения этой организации. Но результатом был не только острый негативизм Москвы в отношении перспективы экспансии НАТО в восточном направлении. Есть серьезные основания полагать, что во многом под воздействием именно этого обстоятельства сформировалось и российское благожелательное отношение к расширению ЕС—как поддержка альтернативного проекта.

Это имеет отношение и к военно-политической стороне дела. Достаточно сравнить настороженное отношение к ЗЕС в советские времена—с тем интересом к нему, который проснулся ближе к середине девяностых годов. Интерес этот был явно односторонним и оказался особенно ярко выраженным как раз в разгар кампании против расширения НАТО. Российские политики и аналитики чуть ли не уговаривали кандидатов на присоединение к Североатлантическому альянсу вступать в ЗЕС в надежде, что это удержит их от выбора в пользу НАТО. А включение трех прибалтийских государств в круг ассоциированных партнеров ЗЕС вообще не вызвало никакой реакции Москвы (в отличие от того стресса, в который и сейчас повергает ее возможность их присоединения к НАТО, и при полном игнорировании того обстоятельства, что обязательства о взаимной военной помощи по статье 5 Брюссельского договора имеют даже более жесткий характер, чем аналогичные положения Североатлантического договора).

Все это не может не вызывать впечатления, что Москва, как и в прошлом, ставит во главу угла противопоставление “атлантических” и “европейских” параметров военно-политического сотрудничества. Иногда это противопоставление носит явный и чуть ли не официально выраженный характер, но чаще формируется на уровне подсознания, присутствуя как в рассуждениях политиков, так и в построениях аналитиков. Любопытно, что дебатировать при этом абсолютно такие же сопутствующие политические и концептуальные вопросы, как и раньше. (Добавим, что многие из них удивительным образом перекликаются с аналогичными вопросами, с которыми сталкиваются западные участники дискуссий и переговоров касательно ОЕПБО).

Иногда, например, возникают явно гипертрофированные представления о том, на что нацелена и что будет собой представлять ОЕПБО в обозримом будущем. И тогда незнание реального положения вещей порождает образ “единой Европы”, которая вот-вот обзаведется полноценным военным механизмом. Вообще в России, похоже, далеко не все отдают себе отчет в том, что речь идет лишь о создании инструментария кризисного регулирования для выполнения т.н. “петербургских миссий”, а не о проекте “Европейской армии” образца 1954 г. и ополномасштабном переходе от национальных к “европейским” средствам обеспечения военной безопасности. Иногда же, напротив, верх берет традиционный скептицизм, основанный на полувековом наблюдении за европейской интеграцией: насколько это серьезно и не возникает ли весь шум на пустом месте? В частности, совершенно очевидно, что от “общей политики” (common policy) до “общей обороны” (common defence) дистанция огромного размера, которая, кстати, может быть, никогда и не будет пройдена, под эгидой ОЕПБО.

Но еще более значимой является другая неопределенность, касающаяся соотношения военного измерения ЕС с натовским измерением и того, каким образом должна оценивать эту сторону дела Россия. Как и раньше, можно предвидеть возникновение лагеря “евроэнтузиастов” и лагеря алармистов. Первые будут говорить о формировании военно-политического потенциала, имеющего определенную самостоятельность в отношении США и НАТО и в этом смысле для России очень привлекательного⁴. Особенно для тех, у кого сохраняется аллергия на НАТО, унаследованная с советских времен, или у кого такая аллергия возникла в связи с событиями в Косово. Как и раньше, с ними будут не соглашаться те, кто указывает на тесную связь “общей европейской политики в области безопасности и обороны” с НАТО.

В первом случае логично высказываться за установление и развитие взаимодействия с формирующимися структурами военного измерения ЕС в расчете на то, что они отодвинут НАТО на задний план. Во втором—относиться к этому скептически. Или пытаться обусловить возможность кооперативного отношения России решительным дистанцированием ОЕПБО от НАТО. Высокопоставленные представители российского военного истеблишмента формулируют эту позицию с обезоруживающей откровенностью: мы за сотрудничество с ОЕПБО – но не с такой, какой она формируется в настоящее время, поскольку мы против того, чтобы силы безопасности ЕС стали “придатком военной машины НАТО”⁵.

Интересная новация может состоять в том, что против взаимодействия с ЕС по линии ОЕПБО могут открыто или имплицитно выступать также и те, кто политически или интеллектуально сориентированы не против НАТО и США, а наоборот—за то, чтобы именно им отдавать

⁴ Председатель Государственной Думы Геннадий Селезнев пишет: “С развалом СССР мир стал фактически однополюсным, баланс сил и влияния на планете оказался смещенным к одной точке, что не только несправедливо, но и просто опасно для всего человечества. В этих условиях понятно стремление многих государств к поиску противовесов. Понятны и совершенно оправданы амбиции Европейского союза, направленные на создание полюса мирового значения, выделяющегося не только экономическим весом, но и наличием глобального и региональных компонентов влияния”. См. Геннадий Селезнев. Золушка в Европе. Сколько еще России оставаться в этой роли?—Европа (Москва, журнал Европейского союза), 5 ноября 2000, с.9.

⁵ См. отчет о состоявшейся 15 февраля 2001 г. конференции в Москве по вопросам взаимоотношений России с Европейским союзом (с участием Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности Хавьера Соланы, ответственного за внешнюю политику в КЕС Кристофера Паттена и министра иностранных дел Швеции—страны-председателя в ЕС Анны Линд). См. Георгий Бовт. Философия “придатков НАТО”.—Известия, 16.2.2001, с.3.

приоритет в развитии наших внешних связей. В их представлении высказываться за развитие военно-политических отношений с ЕС означает выступать против НАТО и США. И делать это, согласно такой логике, будут ястребы из Минобороны или Генштаба, равно как антиамерикански и антинатовски настроенные “гражданские стратеги”. В результате возникает довольно забавная ситуация—в лагере противников сотрудничества с возникающими механизмами военного взаимодействия на основе и в рамках ЕС оказываются как яростные антинатовцы, так яростные пронатовцы. Разумеется, оба этих понятия достаточно условны. Но обращает на себя внимание полярная противоположность мотиваций и аргументов: в первом случае сотрудничество с “общей внешней политикой безопасности и обороны” отвергается по причине ее полной “подчиненности” НАТО, а во втором – эта линия рассматривается как уводящая российскую политику в сторону от того, что должно быть ее магистральным направлением⁶.

Можно с большой долей уверенности предположить, что тех энтузиастов военно-политического сотрудничества России с ЕС, которые руководствуются в первую очередь (если не исключительно) антинатовской и антиамериканской логикой, ждет некоторое разочарование. Если Москва начнет энергично предлагать себя ЕС в качестве контрагента по ОЕПБО, подчеркивая, как это делал пару раз Ельцин, что европейцы сами должны заниматься своими делами—то это не только не привлечет их к ней, но даже скорее отпугнет. Участникам ЕС и без России хватает головной боли по причине того, что США демонстрируют повышенную нервозность по поводу ОЕПБО и при каждом удобном случае напоминают: военное измерение ЕС следует развивать только в рамках атлантической системы координат и через тесное взаимодействие с ней. И один из важнейших приоритетов европейцев—снять эту озабоченность США по поводу того, что ОЕПБО может ослабить или маргинализировать НАТО. Акцентировать именно эту тематику в российской “поддержке” ОЕПБО означает только подливать масла в огонь и создавать дополнительную настороженность со стороны ЕС в отношении самой идеи партнерства с Россией в этой области.

Впрочем, некоторая сумбуризм и недостаточно четкая сфокусированность представлений по поводу ОЕПБО не является монополией только российской политики. Во всяком случае, для самого ЕС проблема соотношения своего собственного военного измерения с НАТО—тема чрезвычайно деликатная и тонкая, а в чем-то и достаточно запутанная.

⁶ Уместная параллель—критика некоторыми российскими аналитиками предложения Москвы в отношении европейской нестратегической ПРО, когда эту инициативу рассматривают как заводящую в тупик и создающую иллюзию возможности обойтись без договоренностей с США в области стратегической ПРО.

И кстати, вопросы, которые возникают в самом ЕС—те же самые, которые возникают или могут возникать у россиян. К примеру, как скажется “общая европейская политика в области безопасности и обороны” на статусе нейтральных стран, участвующих в ЕС, но не входящих в НАТО (таких как Швеция, Финляндия, Австрия, Ирландия)? Если ОЕПБО действительно окажется тесно привязанной к НАТО, то не будет ли это означать дрейфа указанных стран в сторону подключения к этому союзу (пусть даже не де юре, а только де факто)? Сделает ли это их нейтралитет формальным? И т.п.

Или другая сторона дела: где, собственно говоря, имеется в виду использовать механизм кризисного регулирования, создаваемый в ЕС? Понятно, что “кандидатура” Балкан—в случае сохранения или усиления там нестабильности—многим кажется достаточно очевидной. Но чем еще будет заниматься ОЕПБО? Если, к примеру, речь пойдет о Нагорном Карабахе, Абхазии или Приднестровье (но ни в коем случае не об Ольстере, стране Басков или Корсике)—не получится ли так, что создаваемый инструментарий окажется сориентированным исключительно (или преимущественно) на пост-советское геополитическое пространство? Ведь в этом случае у многих в России будет возникать ощущение, что ее выдавливают из регионов, с которыми она связывает свои жизненно важные интересы—причем это ощущение будет ассоциироваться, ко всему прочему, и с ОЕПБО.

Еще один вопрос, который может возникать в связи с военным измерением ЕС—это его влияние на характер и масштабы военных приготовлений. Для обретения самостоятельных военных возможностей ЕС эти масштабы должны возрасти, Европа должна серьезно заняться реструктуризацией своего военного потенциала и тратить больше средств на современную военную технику (чтобы не получилось как в Косово, где ее участие было более чем скромным—когда, например, 80 процентов боевых вылетов приходилось на американцев). Активизация военных приготовлений в странах ЕС может показаться в России не очень обнадеживающим сигналом – особенно если возникают сомнения относительно характера использования возрастающих военных возможностей.

Алармистские настроения на этот счет могут приобретать чуть ли не истерический характер. ОЕПБО, по этой логике, может оказаться даже опаснее НАТО. Приведем в порядке иллюстрации лишь одну цитату (оговорившись, что речь все-таки идет о маргинальной точке зрения): “За рассуждениями ЕС о необходимости военного выбора стоит создание мощного европейского вооруженного кулака с функциями, географически превосходящими возможности НАТО. [...] Как и в балканском сюжете с НАТО, вооруженный Евросоюз будет действовать по

своему усмотрению, а ООН и ее миротворческие контингенты будут оказываться по большому счету ни при чем”⁷. Но если даже отвлечься от такого рода крайних воззрений, сохраняется вопрос об оценках ОЕПБО на долговременную перспективу, в отношении которых в России тоже может быть определенный разброс мнений. Упрощая, вопрос можно поставить так: не станет ли сильная в военном плане “единая Европа”, пусть даже самостоятельная по отношению к США, таким же военно-политическим вызовом для России, каким в советские времена считался блок НАТО? Или таким же экзистенциальным вызовом, каким является Китай?

Понятно, что умозрительные ответы на все эти вопросы могут варьироваться в довольно широких пределах. Поэтому некоторые полагают, что России имеет смысл подождать, пока здесь не возникнет больше ясности, в том числе и у самих участников ЕС, и не торопиться с определением своей позиции. Есть и иная точка зрения: наоборот, следует как можно более энергично добиваться, чтобы Россия в той или иной форме оказалось вовлеченной в ОЕПБО. Причем надо действовать быстро, пока идет процесс становления этой структуры и определяется ее *modus operandi*—поскольку когда правила игры будут окончательно определены и приняты, изменить их будет уже значительно труднее. Иными словами, сегодня пока еще есть возможность влиять на то, чем станет ОЕПБО, тогда как завтра России лишь останется адаптироваться к тому, что возникнет без ее участия.

Наверное, в таком подходе есть несколько завышенные представления относительно имеющихся у России возможностей повлиять на процесс формирования “общей европейской политики в сфере безопасности и обороны”. Однако здесь важна именно принципиальная ориентация на кооперативное взаимодействие России и ОЕПБО. Необходимо лишь вывести эту ориентацию из контекста российских негативных комплексов по поводу взаимоотношений с НАТО⁸. При этом важно отдавать

⁷ Екатерина Горчакова-Эсмонт, Иван Троекуров. Российский державный смысл требует адаптации к новым условиям.—*Независимая газета*, 15.02.2001, с.13 (*Дипкурьер* №3, с. 5).

⁸ Представляется, что российская официальная политика движется именно в этом направлении. К примеру, в “Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы)”, которая была представлена Владимиром Путиным на саммите ЕС—РФ в Хельсинки в октябре 1999 г., содержался тезис о том, что сотрудничество с ЕС в сфере безопасности “могло бы служить противовесом, в числе прочего, натоцентризму в Европе”. Год спустя, в рамках упомянутого выше саммита России и ЕС в Париже, российский президент не артикулировал эту связку. Впрочем, она отсутствовала уже в утвержденной в июне 2000 г. Концепции внешней политики Российской Федерации, которая лишь флегматично констатировала, что формирующееся военно-политическое измерение ЕС должно стать “предметом особого

себе отчет в том, что в сегодняшних условиях военно-политическое сотрудничество с ЕС невозможно вне восстановления отношений с НАТО и тем более как антитеза ему. И тогда сотрудничество может оказаться вполне целесообразным для обеих сторон. Россия, во всяком случае, могла бы предложить европейским партнерам нечто вполне реальное и привлекательное для них—к примеру, возможность использования своей военно-транспортной авиации в интересах тех задач, которые будут решаться по линии ОЕПБО. Так что совместное выполнение Россией и Европейским Союзом тех же самых “петербургских миссий” отнюдь не относится к категории “мыслей о невысказанном”.

Да и в более широком плане это было бы наилучшей гарантией от возникновения настороженности и озабоченности, о которых говорилось выше. Вовлечение России в систему военно-политических взаимосвязей в Европе, формирующихся вокруг и на основе ЕС, даже важнее, чем культивирование несколько эфемерного образа “общеввропейской архитектуры”. Еще раз напомним о важности принятого на этот счет принципиального решения на политическом уровне—а именно так можно трактовать результаты парижского саммита России и ЕС (на котором, напомним, впервые была подписана еще и специальная декларация “об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе”). Но если все сведется только к политическому решению—сама идея может довольно быстро оказаться выхолощенной и даже дискредитированной. Не менее важно наполнить ее конкретным содержанием, определив перспективные цели, практические задачи, институциональные механизмы и организационные формы возможного взаимодействия между Россией и ЕС в этой области. Их усилия необходимо сконцентрировать именно на разработке этих *конкретных* вопросов, прежде всего потому, что это позволит достичь прогресса на более высоком уровне.

внимания”.

Европейская безопасность и оборона: парламентское измерение

*Саймон Лунн*¹

Целью данной статьи является исследование вопроса о том, имеет ли деятельность Парламентской Ассамблеи НАТО (ПА НАТО) и роль, которую она выполняет, отношение к дискуссии о парламентском измерении в структурах ЕСБО и ЕПБО. Что предлагает в качестве руководства на стадии ратификации Договора в Ницце опыт ПА НАТО?

Истоки и цели.

Парламентская Ассамблея НАТО, прежде называвшаяся Северно-Атлантическая Ассамблея, не имеет формальной связи с НАТО или какого-то институционального статуса в ней. Вашингтонский Договор не упоминает Парламентскую Ассамблею, случайно или сознательно, можно только догадываться. Ассамблея начинает свое существование в 1955 году в виде “Конференции членов парламентов стран НАТО” как инициатива самих членов парламентов, которые полагали, что проблемы холодной войны и трансатлантического взаимодействия не должны быть оставлены только дипломатам и военным, а требуют участия парламентариев. Действительно, о том, каким должно быть это участие, выдвигалось много идей и предложений: одни из них сосредотачивались на необходимости подчеркнуть демократическую сущность Альянса, другие на необходимости создать связь между НАТО и гражданами стран, входящих в нее, третьи – на необходимости обеспечить включение парламентариев в международную политику посредством официально признанного консультативного органа. Однако вполне очевидно, что хотя большинство правительств стран-участников Альянса приветствуют принцип привлечения парламентариев, все они с неохотой смотрели на появление постоянной парламентской группы, обладающей правом надзора.

Поэтому парламентское измерение приобрело форму пятидневной конференции, организованной и поддерживаемой НАТО. Несмотря на

¹ Автор является генеральным секретарем Парламентской Ассамблеи НАТО. Версия данной статьи была изначально представлена на семинаре по проблемам парламентского измерения Европейской политики безопасности и обороны, в Гааге 14 мая 2001 г. Она представляет только личные взгляды автора. Она не обязательно отражает официальную позицию Ассамблеи.

довольно скромное начало, Ассамблея развилась в организацию, которая, хотя до сих пор и не имеет формального статуса в самой организации НАТО, сегодня повсеместно принята как неотъемлемая и необходимая часть структуры Альянса. Ежегодные конференции, – известные как “Конференции парламентариев стран участниц НАТО – стимулировали развитие структуры Комитета и создание небольшого Секретариата, – первоначально в виде действующего на непостоянной основе Исполнительного комитета, который в 1967 году переместился в Брюссель. В том же году организация изменила название и стала называться Североатлантической Ассамблеей, и с этого периода она начинает расширять персонал и сферы деятельности. В 1974 году Бельгия предоставила организации официальный статус. Сегодня организация проводит две основные сессии в году, весной и осенью, которые проводятся на территории стран-участниц и, все чаще, на территории стран, являющихся ассоциированными членами. Эти две основные сессии дополняются большим количеством дополнительных встреч, визитов и другими видами деятельности. В Ассамблею входит девятнадцать постоянных членов, семнадцать ассоциированных, делегация Европарламента и восемь делегаций с правами наблюдателей. Места странам участницам выделяются в соответствии с размерами их населения, а состав делегаций обычно отображает политический состав их парламентов. Ассамблея принимает решения на основе голосования большинством. Президент – сегодня это Рафаэль Эстрелла (Испания) – остается на посту два года. Президент представляет Ассамблею на официальных приемах и конференциях, осуществляет официальные визиты и совместно с Постоянным комитетом координирует политику и деятельность Ассамблеи. Секретариат, состоящий приблизительно из 30 человек, базируется в Брюсселе. Так же существует давно действующая программа для аспирантов из стран участниц, и стран, сотрудничающих с Ассамблеей. Каждая страна участница делает вклад в бюджет Ассамблеи приблизительно в размере 3 миллионов долларов США в соответствии с основным принципом формирования гражданского бюджета НАТО.

Нет необходимости рассматривать все детали развития Ассамблеи, за исключением двух аспектов, которые могут иметь некоторое отношение к дискуссии о создании парламентского измерения в структуре ЕПБО, а именно: основные функции Ассамблеи и отношения этой организации с НАТО. Их лучше рассматривать отдельно в двух различных периодах: до и после 1989 года.²

² Мнение автора относительно этих аспектов основаны на его личном опыте полученном “по обе стороны” – на посту директора политического и военного комитетов Ассамблеи (1973 – 1979), а затем на посту заместителя Генерального секретаря и Генерального секретаря с 1989 года по настоящее время; и ходе его деятельности

Роль Ассамблеи и ее отношения с НАТО до 1989 года.

Основные функции Ассамблеи в период холодной войны можно определить следующим образом:

- содействовать диалогу среди парламентариев по наиболее важным проблемам безопасности;
- способствовать информированности парламентариев и их пониманию основных вопросов безопасности и политики Альянса;
- обеспечивать НАТО и правительства стран участниц информацией о коллективном мнении парламентариев;
- обеспечить большую прозрачность политики НАТО и, соответственно, степень коллективной ответственности;
- способствовать усилению трансатлантических связей.

Деятельность Ассамблеи в эти годы в основном концентрировалась в политико-военной области, особенно в той части, которая зачастую называется “жесткая” безопасность. Деятельность Ассамблеи была направлена на подготовку и обсуждение докладов весенней и осенней сессии, на основе которых выработывались и принимались путем голосования резолюции. Каждый из пяти комитетов Ассамблеи создавал подкомитеты, которые концентрировались на определенных районах и совершали туда поездки для того, чтобы собрать соответствующую информацию. Стоит отметить, что комитеты Ассамблеи по экономике и науке часто имели дело с вопросами, лежащими вне компетенции непосредственно НАТО.

Связи с НАТО в этот период развивались медленно и в рамочном порядке. Ассамблей был предпринят ряд усилий для получения более официального статуса в институциональной структуре НАТО и упрочения своего участия в ее деятельности. Эти усилия получили решительный отпор со стороны НАТО. Вместо этого был предложен ряд практических совместных мер, направленных на то, чтобы улучшить связь между этими двумя организациями. Было достигнуто соглашение о том, что Генеральный секретарь НАТО будет делать регулярный отчет о деятельности Альянса для Ассамблеи, что он будет от имени Североатлантического совета (САС) высказывать мнение относительно

в составе международного штаба НАТО в качестве главы отдела планирования и политики (ОПП) 1983 – 1989 гг.

рекомендаций Ассамблеи, и о том, что рабочие связи между Ассамблеей и международным секретариатом НАТО будут совершенствоваться и направляться политическим отделом НАТО.

Несмотря на эти улучшения, отношения Ассамблеи и НАТО продолжали оставаться несколько отстраненными. Мнения внутри НАТО относительно присутствия парламентской группы варьировались от сдержанного признания до полного безразличия. Очень важно проводить различие между бюрократией НАТО, которая не имела ни времени, ни склонности обращать внимание на сферу деятельности парламентов, поскольку была сконцентрирована на проблемах холодной войны, и национальными делегациями Ассамблеи, взгляды которых были, как правило, сформированы их внутринациональным опытом и опытом отношений их собственных парламента и государства. Мнения парламентских делегаций по тому же самому вопросу расположились между позицией делегации США, которая, что не удивительно, твердо поддерживала работу Ассамблеи, и позицией тех, кто практически не признавал существование Ассамблеи. В довершении ко всему, фактор “секретности”, обусловленный ситуацией холодной войны, в связи с которым большая часть деятельности и материалов Альянса было засекречено, так же выступил как фактор, ограничивающий развитие отношений взаимодействия.

Отношение НАТО к Ассамблее формировалось как результат двух противоположных тенденций. С одной стороны признавалась необходимость общественной поддержки и, следовательно, выгоды привлечения парламентариев. Но в то же время существовала решимость не только не позволить этому привлечению стать слишком близким, но и не допустить никаких предложений, предполагающих какие-то формальные обязательства Альянса в отношениях с Ассамблеей. Другими словами, не было бы предпринято даже попытки поддержать коллективный парламентский надзор в общепринятом понимании этого слова. Следовательно, Ассамблея рассматривалась как полезное средство в деле постоянной борьбы за общественную поддержку политики НАТО и как инструмент ее проведения; это было особенно справедливо в критические моменты, при обсуждении т.н. параллельных решений и других спорных вопросов относительно стратегии Альянса. В этих случаях, предпринимались энергичные меры для того, чтобы заручиться поддержкой Ассамблеи. Это было не всегда легко, поскольку, несмотря на то, что большинство членов Ассамблеи выступало в поддержку политики Альянса, не было недостатка и в критике по отдельным вопросам. Коммюнике Альянса бесконечно твердили о необходимости общественной и парламентской поддержки, но это пока редко превращалось в признание или активное содействие работе Ассамблеи. Упоминания об

Ассамблее в тех же самых коммюнике были редки, и если появлялись, то были, мягко говоря, весьма скудны (необходимость этих упоминаний зачастую отрицалась некоторыми делегациями). Существовало весьма немного подтверждений того, что деятельность и мнение Ассамблеи имели какое либо влияние на политику НАТО. Резолюции Ассамблеи удостаивались поверхностного внимания, ответы не содержали ничего сверх обычной декларации общих принципов. Качество самих резолюций оставляло желать лучшего, но качество ответов не оставляло у членов Ассамблеи сомнения в том, что они находятся вне политического центра. Для многих из них такое отношение было постоянным источником фрустрации и раздражения.

Отношения Ассамблеи с НАТО после 1989.

С окончанием холодной войны роль Ассамблеи в значительной степени изменилась. Основные функции, описанные выше, были сохранены, но перед Ассамблеей были поставлены новые цели, и она получила более широкие полномочия. Руководство Ассамблеи быстро осознало полезность Ассамблеи как основы для интеграции новых демократических стран в атлантическое сообщество, ее способность придать этим странам чувство уверенности и обеспечить им некоторую практическую помощь. Большинство этих стран немедленно заявили о своем намерении присоединиться к НАТО, что явно было маловероятным для многих из них в ближайшем будущем. Присоединение к Ассамблее было для них простым, но значительным первым шагом в направлении к вступлению в Альянс. В 1990 году Ассамблея утвердила статус ассоциативного члена, который позволяет принимать полноправное участие в деятельности Ассамблеи, но без права голоса и обязательств вносить вклад в бюджет Ассамблеи. Кроме этого, Ассамблея, при существенной финансовой поддержке Соединенных Штатов, выдвинула инициативу Роуза-Рота по программе семинаров, организованных для того, чтобы расширить диалог и сотрудничество между своими членами, и ряд учебных программ (две или три в год) для парламентских служащих из стран-участниц, работающих в области международных отношений, обороны и безопасности. Парламентские служащие из стран-участниц также проходили длительные стажировки в Секретариате Ассамблеи.³

Партнерство и взаимодействие стали характерными особенностями деятельности Ассамблеи. Была образована объединенная наблюдательная группа российских и украинских парламентариев для того, чтобы

³ С документами Ассамблеи и информацией, включая отчеты о семинарах Роуза-Рота можно ознакомиться на веб-сайте: <http://www.nato-pa.int>

содействовать постоянной, основанной на взаимодействии оценке законодателями хода исполнения как основополагающего закона так и его разделов. Была образована Средиземноморская группа, которая обеспечивала рассмотрение вопросов безопасности в Средиземноморье, в ходе ежегодных визитов в регион, и семинара, на который собирались парламентарии и представители региона, включая Марокко, Египет, Израиль, Иордан, Тунис, Мальту, Кипр и Организацию освобождения Палестины (ООП). Члены Ассамблеи и парламентские служащие также участвуют в соответствующих семинарах СЕАП.

- В результате этих инициатив Ассамблея сегодня выполняет следующие дополнительные функции:
- содействие развитию парламентской демократии во всем Евроатлантическом регионе посредством вовлечение парламентариев стран, не входящих в НАТО, в работу Ассамблеи.
- непосредственная помощь парламентам тех стран, которые активно стремятся к членству в НАТО.
- Расширение кооперации со странами, которые стремятся скорее к взаимодействию с Альянсом, нежели к членству в нем, включая страны Кавказского и Средиземноморского регионов.
- Помощь в развитии парламентских механизмов и практик необходимых для эффективного демократического контроля за вооруженными силами.
- Эти функции накладывались на традиционную работу комитетов Ассамблеи, что обусловило весьма напряженный график их работы.

Взаимодействие с Парламентом Европы есть сфера особенного интереса. Развитие ЕСОБО/ЕПБО было главной темой заинтересованности и озабоченности парламентариев стран членов НАТО, особенно делегации конгресса Ассамблеи и шести стран членов НАТО, не входящих в Европейский союз. Этот вопрос находится под постоянным контролем и был главным в докладе Вима ван Еекелена (Wim van Eekelen)(Нидерланды). Он также рассматривается в Общем докладе оборонного и политического комитетов ПА НАТО. Для того чтобы достичь большей прозрачности целей и состояния оборонных инициатив Европейского союза и их понимания странами трансатлантического Альянса, Ассамблея и Парламент Европы согласились расширить связи между собой. Парламент Европы обладает особым статусом в Ассамблее, который позволяет его членам принимать активное участие

в деятельности Ассамблеи; члены Ассамблеи приглашены к участию в ежеквартальных слушаниях Комитетов по международным делам Парламента Европы вместе с Верховным представителем Хавьером Солана (Javier Solana) и специальным уполномоченным Крисом Паттенем (Cris Patten).

Отношения с НАТО так же существенно улучшились, значительно возросло взаимодействие. Это в значительной степени произошло благодаря изменениям самой природы организации, сделавшей Альянсы более открытым для сотрудничества. Проблема секретности и вытекающие из нее ограничения, превалировавшие в течение холодной войны, сегодня играют значительно меньшую сдерживающую роль в предстоящей кооперации. Разумеется, улучшения были достигнуты так же благодаря естественной симметрии, которая существует сегодня между большей частью деятельности Ассамблеи и НАТО. Многие из того, что делает сегодня Ассамблея и участвующие в ней парламенты, имеет прямое отношение к деятельности НАТО. Для того чтобы обеспечивать политическую и практическую помощь партнерам, особенно в области парламентского надзора в оборонной сфере, деятельность Ассамблеи не просто поддерживает усилия НАТО, а выступает как составная часть политики Альянса в этой области.

Вместе с тем в текущей операционной обстановке потребность в парламентской и общественной поддержке сильна как никогда, и есть доказательства того, что в современных условиях роль парламентов приобретает новое значение. Развертывание вооруженных сил в ходе миротворческих операций все в большей степени происходит на отдаленных территориях, и эти действия, благодаря всепроникающим средствам информации, постоянно удерживаются в поле общественного внимания. Парламентарии призваны обеспечить ресурсы, зачастую санкционировать развертывание сил, а так же предоставить объяснения своим избирателям, почему такие развертывания необходимы, и почему иногда они ведут к человеческим потерям. Оборонная реформа, проходящая во многих странах, так же требует общественной поддержки и ресурсов. В данных условиях, налицо все причины, по которым Альянс поощряет и поддерживает деятельность Ассамблеи. В значительной степени большая часть улучшений в отношениях произошла благодаря личности Генерального секретаря НАТО, который, будучи ранее членом парламента, обладает хорошим "чувством парламентаризма", открыт для общения и привлекает к работе членов Ассамблеи в той манере, которую все высоко ценят. Ныне действующий помощник Генерального секретаря так же активно поощряет и поддерживает работу Ассамблеи, в результате чего контакты и отношения на рабочем уровне являются очень хорошими. Резолюции Ассамблеи получают более детальные

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

и содержательные ответы чем прежде, что является положительным сдвигом, отмеченным членами Ассамблеи. Следующей успешной новацией являются проходящие в Брюсселе февральские встречи Совместного Комитета, на которых высокопоставленные сотрудники Альянса, а так же представители ЕС, ответственные за ЕПБО кратко информируют членов Ассамблеи по всем аспектам политики.

В формальном отношении взаимодействие между НАТО и Ассамблеей в настоящее время основано на следующих моментах:

- традиционное появление генерального секретаря НАТО на осенних пленарных и иногда весенних заседаниях;
- февральские встречи Совместного комитета с гражданской и военной администрацией НАТО;
- февральская встреча Постоянного комитета с Северо-Атлантическим Советом в рамках Постоянной Сессии;
- ежегодный доклад президента Ассамблеи представителям СЕАП;
- ответы генерального секретаря НАТО на резолюции Ассамблеи;
- участие в важнейших правительственных встречах таких, как Вашингтонский и Мадридский саммиты;
- участие членов Ассамблеи и штата Секретариата в соответствующих встречах, организованных НАТО в рамках ЕАРС;
- участие представителей Международного Штаба НАТО в работе семинаров Роуза-Рота и других формах деятельности.

Все это представляет собой значительный шаг вперед относительно прежних договоренностей и отражает возросшую готовность НАТО к признанию и поддержке работы Ассамблеи.

И все же существуют очевидные пределы в установлении более близких отношений. Вопрос о поиске более формальной связи, недавно вновь поднятый некоторыми членами, был снят с повестки дня, поскольку, во первых, вероятность получения согласия правительств некоторых стран Альянса очень мала, и, во-вторых, потому, что многие члены считают, что та гибкость, которой Ассамблея обладает благодаря своему неофициальному статусу, перевешивает любые из сиюминутных преимуществ, которые она могла бы получить с приобретением более официального статуса. Многие члены сомневаются в том, что ее голос мог бы оказаться более весомым и влиятельным в случае обладания

более формальным статусом. Более того, некоторые члены сопротивлялись установлению связей с НАТО, поскольку они могут рассматриваться как “подчинение” Ассамблеи НАТО, либо как разрушение основ политической независимости этих двух организаций. Поэтому они настаивали на необходимости того, чтобы правительственные и парламентские организации были не только административно независимыми, но также и рассматривались в качестве таковых.

Большее признание Ассамблеи со стороны Альянса, вместе с тем, было бы желательным. Одним из способов его достижения могло бы стать присутствие Ассамблеи на некоторых встречах Альянса. Однако для большинства правительств это представляется слишком решительным шагом. Только после серьезной дискуссии в Североатлантическом совете (САС) президент Ассамблеи был приглашен на Мадридской и Вашингтонской саммиты, где ему хотя и предложили выступить, но пока только на открытых заседаниях. Тем не менее, официальные лица в НАТО подчеркивали, что эти выступления нельзя рассматривать в качестве прецедента – они определенно не были началом проникновения Ассамблеи в НАТО. Любое предложение достичь более регулярного присутствия, как на Правительственных, так и на Посольских встречах, вряд ли может достичь успеха. Возможно, секретность в деятельности Альянса, даже в эту эпоху прозрачности, а также характер этой организации представляют собой непреодолимый барьер для более тесного участия. Даже упоминание о работе Ассамблеи в документе Вашингтонского саммита выглядело как результат позднейших размышлений – первоначальный проект был значительно смягчен вследствие оппозиции некоторых делегаций – ему определенно не доставало официальной риторики.

Наконец существует вопрос о потенциальном влиянии Ассамблеи на выработку политики НАТО. Наследие холодной войны, а также корпоративные традиции НАТО явным образом препятствуют более плотному вовлечению Ассамблеи. Но существует также другой фактор, свойственный природе и деятельности обеих организаций, который сдерживает их более тесное сближение и более непосредственное влияние друг на друга. В качестве межправительственной организации НАТО разрабатывает политику, основанную на консенсусе. Это означает, что политика определяется в национальных столицах и затем выстраивается через посредство НАТО в коллективные соглашения; достижение этого консенсуса неизбежно включает как компромиссы, так и уступки. Это не тот процесс, который поддается прямому влиянию со стороны, особенно в тех случаях, когда серьезно затронуты вопросы безопасности.

Сам способ деятельности Ассамблеи также не содействует ее непо-

средственному влиянию. Дважды в год Ассамблея собирает вместе более 200 парламентариев представляющих от 40 до 50 политических партий всего политического спектра. Коллективные взгляды Ассамблеи выражаются в резолюциях, вытекающих из отчетов Ассамблеи, которые первоначально согласуются в соответствующих комитетах, а затем согласуются и принимаются Ассамблеей в целом на пленарном заседании ежегодной сессии. Эти резолюции неизбежно содержат недостатки и страдают ограниченностью, что связано с относительно короткими сроками, в которые они обсуждаются и принимаются, а также теми взаимными уступками, которые требуются для достижения согласия и примирения различных точек зрения. Часто говорят, что дебаты и дискуссии, сопровождающие принятие резолюций, более важны, чем их конечный результат.

Несмотря на эти ограничения, резолюции могут служить средством периодического контроля реалистичности коллективного мышления Ассамблеи по ключевым проблемам дня. Они совместно с официальными отчетами о заседаниях предоставляют НАТО и его правительствам возможность проникнуть в суть парламентского и общественного мышления. Они создают тот фон, на котором разрабатываются решения Альянса, и игнорировать который со стороны НАТО и правительств в нее входящих стран было бы опрометчиво. В определенные моменты официальные отчеты о заседаниях Ассамблеи имеют особое значение для Альянса; Косово и расширение НАТО были теми проблемами, при решении которых деятельность Ассамблеи имела, а в вопросе расширения будет и в будущем иметь особое значение.

В заключение можно сказать, что роль визави НАТО, которую играет Ассамблея, осуществляется вне сферы непосредственного влияния. Безусловно, следует надеяться, что дискуссии тем или иным путем, и, определенно, через парламенты, где в большинстве случаев проявляется непосредственное влияние, оказывают воздействие на процесс принятия политических решений. Но основная роль Ассамблеи состоит в том, чтобы: способствовать парламентской осведомленности и пониманию ключевых проблем безопасности, включая перспективы прочих членов; гарантировать максимальную прозрачность политики и деятельности Альянса и тем самым сознание коллективной ответственности; а также предоставить НАТО индикацию парламентских мнений и позиций.

Парламентские уроки для ЕПБО.

Какие выводы, если это возможно, можно сделать, опираясь на опыт ПА НАТО, по вопросу развития парламентского измерения для ЕПБО.

Некоторые идеи и некоторые основания для оптимизма могут быть найдены в истории ПА НАТО. Как само НАТО, ЕПБО и связанные с ней институциональные структуры были, по-видимому, задуманы без какого бы то ни было намерения обеспечить их участием парламентариев. Как и в случае с ПА НАТО, казалось, что инициатива восполнить явный дефицит демократизма ЕПБО будет исходить от самих парламентариев.

Рассматривая вопрос о том, что может быть достигнуто за счет парламентского измерения, необходимо иметь в виду несколько факторов:

Оборона и безопасность остаются областью, ревностно оберегаемой нациями от постороннего вмешательства. Решения по поводу военных бюджетов, вооруженных сил и их развертываний будут приниматься национальными правительствами и парламентами.

По самой своей природе оборона и безопасность являются такой областью, где достижение эффективного парламентского надзора затруднено. Секретность накладывает ограничения на поток информации, и военные профессионалы часто оказывают сопротивление инструкциям, исходящим от неспециалистов. Почти всегда существует некоторый уровень напряженности между исполнительной и законодательной ветвями власти относительно вопроса о надлежащей степени надзора. В еще большей степени это проявляется на межправительственном и межпарламентском уровнях.

В различных странах парламенты по-разному участвуют в решении проблем обороны. Функции, которые обычно связывают с парламентами – подотчетность, надзор и контроль, влияние и прозрачность – все они осуществляются по-разному и в разной степени. Это значит, что существуют различные ожидания относительно того, что может и должно быть достигнуто.

Отношения межправительственных организаций с их межпарламентскими партнерами зависят от их институционального и правового урегулирования, сути обсуждаемых вопросов и организационных особенностей всех участвующих организаций. Опыт ПА НАТО показал, что сотрудничество становится гораздо более трудным, когда затрагиваются вопросы “жесткой” безопасности.

Среди существующих межпарламентских организаций каждая имеет собственный *raison d’etre*, определяющий ее роль и отношения с соответствующим межправительственным партнером. Однако в том, что касается общей эффективности, все они имеют одни и те же проблемы, связанные с большим числом членов, широкой амплитудой национальных и политических точек зрения, периодичностью встреч и недостатком времени.

Что же должно быть предпринято в отношении ЕПБО? В вопросе дефицита демократизма, амбиции должны быть скромными, поскольку существуют указанные ранее факторы, усложняющие парламентское вмешательство в вопросы безопасности, а основные меры парламентского надзора на самом деле уже приняты. Каковы бы ни были планы ЕПБО и развертывания вооруженных сил в будущем, маловероятно, чтобы национальные парламенты государств, входящих в Союз Европы, уступили какие бы то ни было из своих прерогатив в области обороны. Они не сделают это так же и потому, что вооруженные силы содержатся и развертываются в первую очередь нациями, и только затем уже помещаются под юрисдикцию ООН, ОБСЕ, ЕС или НАТО.

Тем не менее, ЕПБО продолжает плодить новые организации, комитеты и консультативные механизмы. Они должны быть «мишенями» для представителей парламентов в ЕПБО, поскольку они не прозрачны для национальных парламентариев и, конечно же, для общественности, которую они представляют. Если придавать особое значение прозрачности, тогда явно недостаточно того, что несколько организаций в настоящее время уже служат этой цели. Как уже отмечалось, ПА НАТО сблизила отношения НАТО и Европейского Союза за счет усиления своих отношений с Европейским Парламентом и за счет организации периодических встреч с сотрудниками ЕПБО. Ассамблея ЗЕС – или промежуточная Ассамблея по Безопасности и Обороне Европы – предложила себя в качестве организации, которая могла бы собрать национальных парламентариев вместе. Тем самым, она предоставила свой обширный опыт работы в сфере Европейской обороны и безопасности и комплексный подход, гарантирующий равный статус всем претендентам на вступление в ЕС. Европейский Парламент в своих слушаниях и других видах деятельности также содействует большей открытости и пониманию действий ЕПБО. Эта деятельность, а также сотрудничество между этими разнообразными организациями показывает, что не существует недостатка ни в парламентских встречах по проблемам европейской обороны, ни в выступлениях сотрудников ЕПБО перед самыми разнообразными парламентскими аудиториями.

Если считать необходимым парламентское измерение, характерное для пятнадцати полноправных членов ЕС, тогда роль такого рода организации окажется состоящей в совершенствовании осведомленности и взаимопонимания среди парламентариев стран-участниц ЕПБО, достижении прозрачности структур и политики ЕПБО и придании ЕПБО более значительной степени демократической легитимности. Наряду с этим, Европарламент осуществлял бы непосредственный надзор в тех сферах кризисного регулирования, где он обладает компетенцией, и, конечно же, активно участвовал бы во всех сферах деятельности ЕПБО.

В рамках какого форума могло бы это произойти, какой должна быть его структура? Нет необходимости затрагивать такую спорную и сложную тему в данной статье. Есть ряд решений, каждое из которых должно оцениваться не только в соответствии с потребностями ЕПБО, но и на фоне продолжающейся дискуссии о будущем устройстве Европейского Союза в целом. Какая бы ни возникла формула решения, ПА НАТО сохранит свои особые полномочия, наряду с другими, хотя возможно некоторое совпадение полномочий с новыми организациями. Впрочем, если оставить в стороне политику, существует еще одна сторона вопроса, которую следует учитывать: практические и финансовые последствия, которые будет иметь возникновение новых организаций. Существующие межпарламентские ассамблеи имеют свои собственные полномочия, и выработали соответственное разделение труда между собой. Тем не менее, все они образованы одними и теми же странами и получают финансирование из одних и тех же национальных бюджетов. Дополнительные организации означают большее количество встреч, требующих дополнительного времени, и, возможно, новых структур и ресурсов. На ум приходит слово “распухание”. Если, что весьма вероятно с точки зрения развития парламентского измерения, ЕПБО представляется необходимым, было бы полезно извлекать максимальную пользу из уже существующих ресурсов и структур.

Общеввропейская политика в области безопасности и обороны и “группа шести”

Ференц Газдаг¹

Разработка политики безопасности и обороны в целях содействия европейской интеграции вызвало к жизни любопытную дискуссию в неожиданной области. Легко было предвидеть, что образование “второго полюса” повлияет на отношения между Европейским Союзом и НАТО, точнее, на отношения США и ЕС и на самую уязвимую их составляющую – франко-американские отношения. Также нетрудно было предугадать, что согласие между странами относительно определения конечной цели интеграции во многих отношениях не будет легко достижимо, а у нейтральных стран Евросоюза возникнут затруднения с Общеввропейской политикой в области безопасности и обороны (ОЕПБО), источником которой является Общая внешняя политика в области безопасности (ОВПБ). Однако, немногие эксперты считали, что ситуация с этими шестью государствами (Исландия, Норвегия и Турция, наряду с тремя новыми членами: Чехией, Польшей и Венгрией), которые являются членами НАТО, но не входят в Европейский Союз, превратится в отдельную проблему.

Сам по себе этот двойственный процесс прекрасно известен: НАТО, состоящее, по большей части, из европейских государств, начиная с 1994 года формировал подобную структуру, в рамках которой европейский потенциал мог бы развиваться, не разрушая коллективные оборонные функции организации. Предложение по проведению операций по урегулированию кризиса в рамках НАТО-ЗЕС (Западноевропейского союза) – то есть без участия США, стояло в повестке дня конференции министров иностранных дел стран-членов НАТО в 1996 году в Берлине. Позднее одним из элементов подготовки к урегулированию кризиса (например, CMX/CRISEX 2000) стала необходимость исследования и применения процедурных, юридических и военных аспектов европейского урегулирования кризисов.

В период стремительного развития ОЕПБО после 1998 г. (Сен-Мало), первый сигнал к выработке общего отношения к “группе шести” был дан Мадлен Олбрайт в ее знаменитом определении “трех Д”. Гос. секретарь США, недовольная оборонным потенциалом европейских союзников, выразила беспокойство американской администрации

¹ Ференц Газдаг – директор Института стратегических и оборонных исследований Министерства обороны, Венгрия

в связи с Общеввропейской политикой в области безопасности и обороны. По ее мнению, подобное развитие не должно приводить к *разъединению (de-coupling)*, *дублированию (duplication)* или *дискриминации (discrimination)*. Последнее из трех “Д” отражало беспокойство Америки по поводу возможной негативной дискриминации по отношению к странам НАТО, не являющимся членами Европейского союза, вызванной развитием Общеввропейской политики в области безопасности и обороны. Лорд Робертсон, новый генеральный секретарь НАТО, предложил взамен политику “трех Г”. С натовской точки зрения, *неделимость (indivisibility)* трансатлантического альянса, решительное *улучшение (improvement)* оборонных возможностей Европы, а также *включение (inclusion)* всех союзников НАТО в выработку оборонной политики новой Европы служат основными требованиями в процессе развития автономного оборонного потенциала Европы.

Вопрос “группы шести” был впервые сформулирован Европейским Союзом на Хельсинкском саммите в декабре 1999 года. Именно на этой встрече впервые было определено, каким образом будет распределяться Общеввропейская политика в области безопасности и обороны, устанавливая автономные возможности, позволяющие Евросоюзу инициировать и проводить военные операции в условиях кризиса, там же была одобрена концепция Главной цели. В соответствии с последней, к концу 2003 г. Европейский союз должен быть в состоянии развернуть военные силы численностью от 50 до 60 тысяч в течение двух месяцев и поддерживать в течение, по крайней мере, одного года. Было также принято решение развивать фундаментальный военный потенциал с точки зрения готовности к развертыванию, способности к длительным действиям, оперативной совместимости, гибкости, мобильности, выживаемости и улучшения средств командования и управления. Была также одобрена резолюция по важнейшим элементам институциональной структуры, учреждающая Комитет по политике в области безопасности, Политический комитет, Военный комитет и Военный штаб.

В отношении вовлечения стран, не входящих в Европейский союз, на Хельсинкском саммите было отмечено, что для стран, не являющихся членами ЕС, а также для стран, являющихся кандидатами на вступление в ЕС, должен быть создан механизм консультаций, не связанный с самостоятельным принятием решений внутри ЕС. В рамках этого механизма могут рассматриваться вопросы, связанные с европейской политикой в области обороны и безопасности, а также с конкретными кризисными ситуациями. Согласно Хельсинкской резолюции, страны, не являющиеся членами ЕС, всегда будут приглашаться к участию в этих консультациях, в случае, когда инициированная ЕС операция по

урегулированию кризиса предполагает использование ресурсов, сил и средств НАТО.

Если Союз действует без привлечения ресурсов НАТО, приглашение будет делаться на основании особого решения Совета.

В декабре 2000 г. ЕС предпринял дальнейшие шаги для привлечения стран-членов НАТО, не являющихся членами ЕС или являющихся кандидатами на вступление в ЕС. Прежде всего, именно документ подписанный в Ницце, подчеркивает открытость ЕС, указывая, что в миссиях подобных миссии Петербурга, ЕС полагается на вклад как стран-членов НАТО, являющихся членами ЕС (“группа шести”), так и стран, являющихся кандидатами на вступление в ЕС (“группа пятнадцати”). Новшеством, по сравнению с предыдущими этапами, является тот факт, что эти страны получили разрешение избирать одного члена своей брюссельской делегации для возложения на него обязанностей представителя по связям в Политическом комитете и Комитете по безопасности, когда речь идет о вопросах общеевропейской политики в области безопасности и обороны.

Таким образом, становится очевидно, что документы Евросоюза, в отличие от американского подхода, не воспринимают “группу шести” как отдельную группу и рассматривают европейских кандидатов (Чехию, Польшу и Венгрию) отдельно от остальных трех государств. Однако, с самого начала существования идеи Общеевропейской политики в области безопасности и обороны, шесть рассматриваемых государств предпринимали все возможные усилия для того, чтобы быть включенными в развивающуюся систему принятия решений. Располагая всеми предложенными единицами для совместного военного потенциала в рамках Основной задачи, эти государства стремятся быть вовлеченными в принятие решений, которые оказывают влияние на их соседей. Тем не менее, ЕС на практике говорит только о конкретном вкладе в предстоящие операции по урегулированию кризиса и связанных с этим ограниченных правах.

Различия внутри самой “группы шести” основаны на разнице геополитической ситуации государств и их отношении к Евросоюзу. Норвегия, Венгрия и Чехия пытаются находить решения принимая во внимание (также) интересы ЕС. Турция подчиняет все вопросы в сфере сотрудничества между НАТО и ЕС проблеме включения Турции (и государств “группы шести”) в систему учреждений и принятия решений Общеевропейской политики в области безопасности и обороны ОЕПБО на равных основаниях с государствами-членами ЕС. Польша, считая себя европейской державой средней величины, по содержанию своей позиции ближе к первой группе, однако формальный подход значительно сближает ее с турецкой платформой. Исландия, у которой во-

обще нет армии, практически не заинтересована в этом вопросе, участвует в координационных действиях по вышеописанному вопросу лишь эпизодически.

Государства “группы шести” осознают ошибочные тенденции в стратегии и тактике трансатлантической и внутриевропейской политики и стараются учитывать полученный опыт при формулировании собственной позиции. Они ясно видят, что американская политика стала проявлять больше понимания в отношении ОЕПБО; согласно их предположению, причиной тому является отнюдь не одобрение независимой европейской оборонной политики со стороны США, а обещание долгожданного роста европейского оборонного потенциала. Страны “группы шести” также осознают тот факт, что для Лондона развитие Обще-европейской политики в области безопасности является инструментом укрепления НАТО, в то время как для Франции – это средство защиты собственных интересов и, в отдаленной перспективе – ослабления Северо-атлантического блока. Для государств “группы шести” очевидно, что Турция, хотя и является членом этой группы, рассматривает вопрос европейской обороны – как и многие другие вопросы международных отношений – в контексте греко-турецких отношений. То же справедливо и в отношении Греции, которая заинтересована в создании европейской системы без участия Турции. Последняя склонна поддерживать только такое решение, которое будет гарантировать равные по степени влияния позиции для Анкары и Греции. Вполне естественно, что самое большое расхождение, и, следовательно, самый острый конфликт возникает между Францией и Турцией, которые представляют две крайности данной системы интересов. Следует, однако, понимать, что в этом дипломатическом конфликте, страны, демонстрирующие крайние точки зрения, на практике обеспечивают друг друга поддержкой; то есть, вместе замедляют – хотя и с разных точек – формирование ситуации, необходимой для принятия решений ЕС и НАТО.

Три государства, подписавшие вшеградские соглашения, рассматривают ОЕПБО в качестве политической составляющей своего вступления в ЕС, которое должно состояться в течение ближайших нескольких лет. Они осознают тот факт, что в настоящее время ОЕПБО может реагировать на реальные проблемы, связанные с безопасностью и военными вопросами только политически. Эти страны также видят, что подобная политическая реакция предполагает европейское обсуждение, а страны-участницы вынуждены выражать общеевропейские ценности в более определенной манере. Вышеозначенное составляет причину осторожности этих стран, особенно это ощутимо в случае с Венгрией. Как страна, расположенная в непосредственной близости от самой большой европейской “горячей точки”, Венгрия регулярно подчеркивает, что НА-

ТО представляет единственную действенную силу в области военного урегулирования кризиса, тогда как потенциал ЕС находится в фазе политического планирования. Поскольку, по всем показателям, принятие Венгрии в ЕС не может произойти прежде, чем будет институционально сформирована Общеввропейская политика в области безопасности, очевидно, что целью станет вовлечение Венгрии в процесс подготовки и принятия решений на самой ранней стадии и самым всесторонним образом.

Летом 2000 года Польша высказала свои особые требования и сделала это от имени всех шести стран-кандидатов в члены ЕС. По мнению польских представителей, структура, разработанная для стран “группы шести” в Фейре не достаточна в том, что касается количества и содержания встреч. Польша предпочла бы осуществлять координацию ЕС на политическом (министерском) уровне перед началом каждой сессии, какому бы вопросу она не была посвящена. Более того, Польша предлагает назначить постоянных представителей – рабочую группу в составе 15+6, а на военном уровне обеспечить участие представителей “группы шести” как на встречах начальников штабов и в деятельности Военного Комитета, так и участие представителей по связям в повседневной работе Военных Штабов ЕС.

Под сильным давлением со стороны НАТО, Турция не блокировала запуск инициативы по сотрудничеству между НАТО и ЕС, однако, начиная с середины 2000 г. Анкара угрожает воспрепятствовать ее продвижению, в случае если государства “группы шести” не будут основательно вовлечены в процесс формирования ОЕПБО. Турция воспринимает существующие тенденции ОЕПБО как прямую угрозу собственным национальным интересам безопасности. Согласно турецкой позиции, между странами-членами ЕС и “группой шести” не может быть разграничений. Поскольку Турция жаждет получить статус аналогичный статусу стран-членов ЕС, она связывает вопрос доступа ЕС к потенциалу операционного планирования НАТО с гарантией участия в процедурах принятия решений ЕС. По мнению Анкары, создание европейской системы планирования, независимой от НАТО, окажется чрезвычайно дорогостоящим и длительным предприятием; таким образом, Турции удастся заставить своих главных оппонентов – Францию и Грецию – поддержать свою позицию. Следовательно, Анкара склонна принять структуру ОЕПБО, сходную со структурой ЗЕС (в который входит 21 государство) вместо варианта 15+6.

Государства, заключившие вишеградское соглашение, а также Норвегия, в общих чертах поддерживают решения, принятые на саммите в Ницце. Они считают, что структура, изложенная в финальном документе саммита, может быть одновременно расширена и наполнена

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

содержанием, а это означает, что данные государства заинтересованы в более интенсивном диалоге с целью поддержания заранее спланированных встреч на политическом уровне. Они собираются участвовать в военных операциях, планируемых ЕС, и пересмотре Основной задачи.

В итоге, можно утверждать, что “группа шести” не единодушна в отношении Общеввропейской политики в области безопасности и обороны. С одной стороны, крайнюю позицию занимает Исландия, относящаяся к данному вопросу довольно индифферентно. Три страны, заключившие вишеградское соглашение, и Норвегия подходят к проблеме в конструктивном ключе и занимают серединную позицию. Турция демонстрирует другую крайность и в том, что касается интересов, и в собственных амбициях; действительно, успех ее диалога с ЕС будет во многом зависеть от дипломатических способностей Анкары. На данный момент, проблема, сформулированная “группой шести”, принята к рассмотрению лишь частично.

Болгария и ЕСБО/ОЕПБО: проблем не предвидится?

Пламен Пантев

Болгария не является членом Европейского союза (ЕС) и НАТО. Она разделяет устремления других государств, также не принадлежащих к данным объединениям. Тем не менее, “общий подход” стран, стремящихся к членству в обеих организациях, должен противопоставляться изначально “особому” положению каждой из стран-кандидатов. В настоящей статье предметом рассмотрения является Болгария. В отдельных областях притязания Болгарии на двойное членство сходны с притязаниями ряда стран центральной и восточной Европы. В других вопросах они отличаются. Опыт сотрудничества с обеими организациями, начиная с 1990 и до настоящего момента, а также явная поддержка внутри страны интеграции Болгарии в Североатлантический альянс и в Евросоюз, позволяют ей чувствовать себя уверенно относительно усилий по присоединению к оборонной деятельности НАТО и ЕС. Болгария проявила себя надежным партнером в рамках Западно-Европейского Союза (ЗЕС), поставляла силы, соответствующие требованиям ЗЕС, и играла значительную роль в вопросах обороны в рамках маастрихтских соглашений ЕС. Она участвовала в осуществлении режима санкций, объявленных ЗЕС на Дунае против бывшей Югославии.

Во время переговоров о вступлении Болгарии в Евросоюз в 2000 г., одним из первых успешно принятых разделов была глава, посвященная общей политике в области внешних сношений и безопасности (ОПВСБ), т.е. дальнейшему более активному вовлечению в обсуждение вопросов безопасности и обороны. На встрече министров обороны стран-членов ЕС 21 ноября 2000 г., Болгария, как страна-кандидат в члены Евросоюза, положительно отреагировала на предложение, высказанное на встрече Совета Европы в Фейре, внести свой вклад в виде дополнительного обязательства в усиление европейского оборонного потенциала. Последнее укрепит и усилит, пусть даже в небольших размерах – насколько позволяет скромный потенциал страны, возможность вмешательства со стороны ЕС при определенных обстоятельствах в будущем. Более того, Болгария согласилась, чтобы ЕС оценивал подобный вклад

⁰ Доктор Пламен Пантев является директором Института безопасности и международных исследований (ISIS) в Софии. Взгляды, изложенные в данной статье отражают его мнение как неправительственного эксперта и члена-корреспондента ISIS.

по тем же критериям, которые применяются непосредственно к членам Евросоюза.

Опыт сотрудничества Болгарии и НАТО впечатляет не меньше. Сначала – членство в Североатлантическом Совете по сотрудничеству, затем – активное участие в программе “Партнерство ради мира” (ПрМ) и Совете евроатлантического партнерства (СЕАП), после чего Болгария участвовала в SFOR, поддерживая операцию НАТО “Объединенная сила” в 1999 г., присоединилась к усилиям по поддержанию мира со стороны KFOR (Косовские силы) и UNMIK (МООНК – миссия ООН в Косово) после завершения конфликта, проводя MAP и PARP (ППА – Процесс планирования и анализа по программе ПрМ). Все эти мероприятия послужили укреплению взаимного доверия между Болгарией и ее новыми международными партнерами, и проверка отношений дала положительные результаты. Высший военный чин армии США, председатель Комитета начальников штабов американских вооруженных сил ясно назвал Болгарию “самой союзнической из несоюзных стран”.

Как и в случае с другими странами-кандидатами, самые важные вопросы, требующие решения со стороны Болгарии на пути присоединения к ЕСБО (Европейской составляющей в области безопасности и обороны) НАТО и Общей европейской политике (в области) безопасности и обороны ЕС, это усовершенствование оборонной реформы, консолидация демократии и развитие более активной рыночной экономики. Естественно, правительство и эксперты обратили внимание болгарского общества на эти проблемы. Общественность Болгарии знает: для того, чтобы стать серьезным кандидатом в члены НАТО в 2002 г. и для благополучного завершения переговоров о вступлении в Европейский союз, необходимо сделать еще больше. Тем не менее, Болгария обладает рядом особенностей, которые делают ее вклад в обсуждение вопросов европейской безопасности особенным.

Во-первых, это вопрос стратегической доктрины, в рамках которой будет рассматриваться вовлеченность Болгарии в ЕСОБО и ОЕПБО. Если речь пойдет о ядерном сдерживании, Болгария определенно проинформирует своих партнеров о заинтересованности ее народа в уничтожении ядерного оружия и установлении всеобщего эффективного режима нераспространения. Если же, с другой стороны, речь пойдет о доктрине, преодолевшей идеологию сдерживания (*post-deterrence*), в интересах Болгарии будет выполнить ее при содействии *всех* основных участников сдерживания. Предотвращение новой гонки вооружений, в том числе в космосе, соблюдение и укрепление существующих договоров о разоружении и контроле над вооружениями или координированное внесение в них изменений – все это входит в сферу жизненных ин-

тересов Болгарии как небольшой страны, не располагающей ядерным оружием.

Второй вопрос касается трансатлантического баланса. Болгары ценят как будущую европейскую модель урегулирования кризисов, в формировании которой Болгария постоянно принимала участие, так и настоящую модель, возглавляемую США. Для новичка в Союзе и в Альянсе, каким является Болгария, любые преувеличенные сомнения американцев относительно дестабилизирующего элемента трансатлантических связей политического и оборонного проекта ЕС вызывают большую озабоченность.

Третий вопрос касается территориально более близких Болгарии тем. Несмотря на улучшение ситуации на Западных Балканах после кризиса в Косово, особенно с началом демократических перемен в Хорватии и бывшей Югославии, очевидно, что количество остающихся нерешенными проблем еще очень велико. Любые заявления НАТО или ЕС о том, что они нуждаются в сильном и стабильном балканском регионе, останутся неэффективными в ближайшем будущем *при отсутствии с их стороны стратегического и институционального вмешательства в дела стран Юго-восточной Европы*. Болгария находится в Юго-восточной Европе, разделяет интересы всего региона и очень серьезно относится ко всему, что говорится и делается в отношении Балкан.

Четвертый вопрос заключается в том, что Болгария хотела бы, чтобы оборонное планирование НАТО-ЕС лучше координировалось. Принцип “экономии организации” предполагает интеграцию краткосрочного и среднесрочного оборонного планирования НАТО и ЕС. В отношениях со странами, стремящимися к членству в обеих организациях, НАТО и ЕС необходимо привлекать их к процессам сбора, обмена и обработки информации, в случае их полноценного участия, а так же к процессам принятия решений, командования и управления.

Последний важный вопрос – это поиск приемлемой формулы сотрудничества с Россией. Упорная и длительная деятельность Болгарии на этом поприще должна способствовать тому, что Россия примет сотрудничество в качестве основы своих отношений с ЕС и НАТО. В период подготовки к вступлению в Союз и Альянс особую роль в политике страны играют ясные сигналы, отправляемые в Москву, о том, что Болгария не поддерживает и не принимает участия в “обходе” или “исключении” России.

С полной решимостью Болгария вступила в процесс интеграции с НАТО и ЕС. Она признает, что первостепенной задачей для нее является превращение существующих проблем в проблемы решенные. И

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

именно в этом конструктивном и уверенном свете Болгарское государство, основанное в 681 году, видит новое, третье тысячелетие.

Страны Южного Средиземноморья и пришествие европейской политики обороны

Абдельвахаб Биад¹

Кто может забыть волну протеста, охватившую большинство Арабских стран, которая последовала за решением Франции, Испании, Италии и Португалии в 1995 году о развертывании Евросил в Средиземноморье?² Эти четыре европейские страны заявили, что они действуют в соответствии с миссиями, определенными в Декларации ЗЕС, принятой в Петерсберге (Petersberg) 19-ого июня 1992 г. (нацеленность на гуманитарные задачи, задачи поддержания мира, задачи использования военных сил в урегулировании кризиса, включая миротворчество). Основным моментом состоял в том, чтобы обеспечить Европе возможность независимо и автономно развивать вооруженные силы, имея в виду, что эти Евросилы могут быть использованы в рамках НАТО для укрепления основ Европейской обороны.

В Южном Средиземноморье основная критика исходила из Алжира, Туниса и Триполи, что явно демонстрировало настороженность трех столиц по отношению к любым военным инициативам, исходящим с севера. Ливия осудила данное *военное предприятие*, в котором она усматривала нацеленность против арабской нации³. Тунис критично отнесся к инициативе, “которая включает цели, вызывающие изумление и недоумение.”⁴ Для Алжира политический контекст формирования Евросил вызывал обеспокоенность возможностью интервенции в страну южного Средиземноморья, оказавшуюся вовлеченной в гражданскую войну, с целью эвакуации экспатриантов (нетрудно предположить из какой страны!). Лига арабских государств отразила эту обеспокоенность, выразив сожаление по поводу недостатка консультаций со странами южного берега Средиземноморья.⁵

¹ Абдельвахаб Биад (Abdelwahab Biad) – ассоциированный профессор университета Руэна, Франция

² Коммюнике, провозгласившее создание Европейских сил быстрого реагирования (EUROFOR) и Европейских морских сил (EUROMARFOR) было выпущено в Лиссабоне 15 мая 1995 года министрами иностранных дел и обороны четырех стран-участниц.

³ См. призыв Колонела Гадаффи о расформировании Евросил в BBC Monitoring Summary of World Broadcasts, Part. 4, The Middle East, 19 May 1997, ME/2922 MED/17. Для Туниса см. *Nouvelles de Tunisie*, Wednesday 13 November 1996, Tunis.

⁴ Коммюнике Совета министров, Тунис, 11 ноября 1996г.

⁵ Декларация министров иностранных дел Лиги арабских государств, Каир, 20 сентября 1997г.

Без сомнения, недостаточность информации, предоставляемой странами - инициаторами создания этих сил, определенно подогревала опасения по поводу интервенционистского характера их намерений. Зная о реакции, которую это вызвало во всех странах Северной Африки, правительства Франции, Испании, Италии, и Португалии решили предоставить странам Средиземноморья возможность кооперации с Евросилами, включая участие в некоторых военных операциях в рамках миссий, провозглашенных в Петербурге.⁶ Периодически они напоминали о своей готовности рассмотреть возможность долгосрочного сотрудничества, в особенности со странами Северной Африки, включая посещение портов, проведение совместных учений, а также обмен наблюдателями. Однако вплоть до настоящего времени ни одна из стран Южного Средиземноморья не откликнулась на эти предложения. Начиная с 1997 года, все попытки командования морских сил Евросоюза получить от соответствующих властей разрешение на посещение морскими судами портов Южного Средиземноморья оказывались безуспешными.⁷

Интересно рассмотреть эту критику с юга, в свете того факта, что когда создавались многонациональные силы EUROCORPS с участием контингентов из Германии, Франции, Бельгии, Испании и Люксембурга, это не вызвало никакой реакции со стороны стран южного Средиземноморья. Возможно, это объясняется тем, что в задачи EUROCORPS, в отличие от EUROFOR и EUROMARFOR, не входило развертывание в Средиземноморье.

На недавнем заседании Европейского совета (в Хельсинки, в декабре 1999г.) было решено до 2003 г. развернуть в пределах 60 дней и поддерживать в течение, по крайней мере, одного года силы быстрого реагирования численностью до 50 000 – 60 000 человек с целью усиления возможностей Европейского союза в урегулировании международного кризиса. Детальное обсуждение новой европейской оборонной архитектуры состоялось на саммите в Ницце. Силы, о которых идет речь, будут выполнять гуманитарную миссию, участвовать в поддержании мира и урегулировании кризиса, руководствуясь приказами Совета министров. Они не станут заменой сил НАТО, а смогут действовать как часть Европейской системы обороны. Однако страны Южного Средиземноморья до сих пор официально не отреагировали на данную инициативу, а их представители (дипломаты в Европейских столицах) лишь вновь под-

⁶ Декларация министров иностранных дел и министров обороны стран-участниц Евросоюза, Париж, 13 мая, 1997г.

⁷ См. Admiral Francisco Rapallo, "EUROMARFOR and Security Cooperation in the Mediterranean," WEU Institute of Security Studies, Occasional Papers No.14 (edited by Martin Ortega), March 2000, 29 – 33.

твердили в частном порядке свои традиционные опасения по поводу любого усиления военного потенциала, который может быть развернут в сторону Средиземноморья.

Бесполезные стереотипы

Проблема силового присутствия ЕС в Средиземноморском регионе ясно показывает, как много еще нужно сделать для преодоления опасений одной стороны и тревог другой. На самом деле, ситуация с Европейскими силами отражает существующие “перекося” в восприятии безопасности, а также недостаток прозрачности, типичный для отношений между двумя побережьями Средиземноморья. В той ситуации, которая характерна сегодня для отношений между странами северного и южного побережья, восприятие безопасности продолжает формироваться под влиянием подозрений и в целом негативных представлений друг о друге.

Согласно представлениям Севера (то есть, Европы), источник угрозы расположен в районе *кризисного полумесяца*, который простирается от Западной Сахары до Ирана. Новая стратегическая концепция альянса, принятая на заседании Атлантического Совета в Риме в 1991 году, определяет новые риски как результат действия множества факторов (политическая, экономическая и социальная неустойчивость, территориальные споры, давление миграционных процессов, терроризм, распространение оружия массового поражения), локализованных, главным образом, в районе Средиземноморья⁸. Данный подход вызвал критику в большинстве столиц Арабских стран, которые усматривают в этом узаконивание “угрозы с Юга”, описанной, в т.ч., Самуилом Хантингтоном в его “Столкновении цивилизаций”⁹.

Для Юга (то есть, для стран Магриба), Север, в свою очередь, представляется носителем притесняющего их зла, такого, как бремя долга, неустойчивость цен на товары, вмешательство во внутренние дела других. После краха социалистического лагеря, который являлся основным союзником Арабских стран, на Юге распространился страх перед гегемонией Атлантического альянса. Американская риторика относительно опасности распространения оружия массового поражения была воспринята Югом как нацеленная против Арабских стран, в то время как в ней

⁸ См., в частности, отчет о заседании ассамблеи ЗЕС по вопросу европейской кооперации в Средиземноморье: the “Report of the WEU Assembly on European Cooperation in the Mediterranean,” Document 1485, Paris, 6 November 1995. См. также по данному вопросу анализ выполненный М.Стенхаузом и В. Джорджем: Mark Stenhouse and Bruce George, *NATO and Mediterranean Security: the New Central Region*, London Defense Studies, no.22. London: The Center for Defense Studies, 1996.

⁹ Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Summer 1993, 22–49.

не упоминалось об ответственности, которую должен нести в этом отношении Израиль. Интервенционистские и односторонние инициативы, выдвигаемые со стороны американцев и европейцев, часто осуждаются как выражение стремлений Запада проецировать собственные представления и модели безопасности без учета имеющихся особенностей и интересов других стран. В целом, Европу осуждают за то, что она продолжает с комфортом использовать старые избитые представления и стереотипы, в которых Югу отводится роль источника угроз и нестабильности.

Необходимость прозрачности.

Понятно, что такие *искаженные* образы, бесполезные стереотипы в представлениях друг о друге возникли, прежде всего, из-за отсутствия диалога и обмена информацией, в особенности по военной проблематике, между двумя побережьями Средиземноморья. Это также отражает потребность предпринять что-нибудь для улучшения имеющихся образов и представлений. Зная о такой потребности, страны, подписавшие в Барселоне Декларацию о Европейско-Средиземноморском партнерстве (27 ноября 1995 г.), выразили готовность работать над укреплением “мира и стабильности в Средиземноморье”.

Амбициозность Барселонского процесса заключается в том, что он предлагает новый тип всестороннего сотрудничества в Средиземноморье, чтобы задать структуру диалога, в рамках которого партнеры могут обмениваться своими взглядами на проблемы, влияющие на стабильность и безопасность, включая вопрос развертывания интервенционных сил. В этом смысле, партнерство является чрезвычайно полезной структурой для предотвращения конфликта¹⁰. Барселонский процесс пока не затрагивает военные вопросы, так как его первая стадия ограничена более общими проблемами политического партнерства и партнерства по обеспечению безопасности (касающегося мер “мягкой безопасности”). Однако, очевидно, что сохранится сильное сопротивление установлению прозрачности и диалога по проблемам “жесткой безопасности”, т.к. во многих странах региона военная структура абсолютно непроницаема, а также по причине продолжающегося Израильско-арабского конфликта.

Для улучшения восприятия странами друг друга и усиления взаимного доверия уже сейчас некоторыми из них (на юге Европы и в Северной Африке) могут быть предусмотрены некоторые первоочередные меры; такая инициатива могла бы предотвратить повторение реакций

¹⁰ Abdelwahab Biad, “Conflict Prevention in the Euro-Med Partnership: Challenges and Prospects,” *The International Spectator* 24:2, (April-June 1999): 17–31.

подобных той, что последовала за развертыванием Евросил. Такие меры, способные уменьшить искажения в восприятии странами друг друга, могли бы включать программы обмена и кооперации по проблемам безопасности, как способ улучшения прозрачности и обмена информацией относительно военных действий в Средиземноморском бассейне. Подобные программы могли бы содержать такие пункты, как обмен визитами штабных офицеров, установление связей между военными училищами, регулярное приглашение наблюдателей на маневры и проведение совместных учений, наряду с обучением действиям по поддержанию мира, урегулированию кризиса, и предотвращению конфликта.¹¹ Могут рассматриваться и другие меры для обеспечения лучшего согласования намерений и поощрения большей прозрачности и ясности военных доктрин; например, установка горячих линий одновременно с усилением процедур предотвращения или контроля различных военноморских или воздушных инцидентов, которые могут иметь место в Средиземноморском бассейне. Идея заключается в том, чтобы обеспечить отсутствие конфронтации по поводу военных сил, в особенности военноморских сил, что достигается путем предварительного уведомления в случае развертывания боевых частей, а также путем ограничения количества крупномасштабных операций морской авиации. Кроме того, обмен информацией о военноморских операциях, участие в совместных учениях, разработка механизмов предотвращения морских инцидентов и сотрудничества в проведении поисково-спасательных работ, предотвращение загрязнения окружающей среды – все это могло бы также способствовать улучшению взаимопонимания обеих сторон Средиземноморья.

Проблемы стабильности и безопасности в Средиземноморье не являются по своей сути военными; в данном регионе следует говорить, скорее, о регулировании риска угроз, нежели о регулировании непосредственно угроз.¹² В то время как общепризнанно, что отношениям между северным и Южным Средиземноморьем не свойственна какая-либо прямая, принципиальная военная угроза, подобная той, что существовала между Востоком и Западом в период холодной войны, необходимо все же признать тот факт, что в ситуации значительного расхождения в во-

¹¹ Включая сотрудничество в операциях по поддержанию мира. См. по этой теме Carlos Echeverria, *La Coopération entre les forces armées Euro-Méditerranéennes pour le maintien de la paix*, Cahiers de Chaillot, no. 35, Paris: WEU Institute of Security Studies, February 1999.

¹² См. о перспективах Евро-Средиземноморского партнерства Hans-Gunter Brauch, Antonio Marquina and Abdelwahab Biad eds., *Euro-Mediterranean Partnership for the 21 Century*, London: Macmillan, 2000.

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

енном потенциале любая военная инициатива (подобно разворачиванию сил быстрого реагирования), скорее всего, приведет к возникновению естественного ответного беспокойства. Некоторые арабские государства остро ощущают свою уязвимость не только в отношении Израиля, но также по отношению к силам на севере Средиземноморья. Действительно, такое государство как Ливия использует ощущение уязвимости в качестве краеугольного камня в своей риторике безопасности. В конечном счете, источник дестабилизации в регионе, как и в любом другом месте в Европе, заключается не столько в наличии серьезной, идентифицируемой военной угрозы, сколько в существовании взаимосвязанных структурных рисков, которые по своей природе являются политическими, экономическими, и социальными.

Демократические дефициты? Северная Америка и безопасность.

Дэвид М. Ло¹

Время, в котором мы живем начиная с конца 80-х годов, можно назвать золотым веком демократии. Мы видели крах коммунистического блока, который более чем полстолетия выступал заклятым врагом демократии. Мы наблюдали процесс маргинализации коммунистических партий во внутривнутриполитических процессах и в западных странах, и в тех странах, которые Запад обычно называл Востоком, а также в большинстве стран, принадлежащих к структуре, известной как третий мир. На протяжении двух десятилетий мы были свидетелями трехкратного возрастания количества стран, проводящих демократические выборы. По данным ООН, то, что в 1980 году представляло собой элитную группу из 37 государств (при общем количестве 121 государств-членов) превратилось в 1998 году в клуб, насчитывающий 117 государств (из 193 государств-членов). Согласно этим последним данным можно считать, что около 55 процентов населения мира живет в условиях демократии.²

Золотой век или кризис доверия?

Несмотря на некоторые отступления в демократической практике, которые явно прослеживались у новых членов клуба во второй половине 90-х годов, общий ход демократизации, неуклонно сохранявшийся в течение столетия и тысячелетия, сделал резкий поворот. В исследовании, опубликованном в конце 2000 г., организация Дом Свободы (Freedom House) приходит к заключению, что только в одном этом году произошли основные завоевания в области демократии и прав человека. В ежегодном обследовании организации были определены как “свободные” 86 стран, население которых составляет 40,5 процентов населения

¹ Дэвид М. Ло – внештатный сотрудник (external fellow), Королевский центр международных отношений, Кингстон, Онтарио, и ассоциированный преподаватель, Женевский центр политики безопасности.

² “Freedom’s Journey: A Survey of the 20th Century,” *Economist*, 11 September 1999, 7. Распространение демократии в прошедшем столетии выглядит еще более впечатляющим, если учесть, что в 1900 г. только шесть из 43 стран мира могли считаться демократическими. См. также *Human Development Report*, New York: United Nations Development Program, 1998, 23.

мира; еще 56 стран с 35,5 процентами населения были признаны как частично свободные.³

Если исходить из наличия связи между тем, что говорят наши правительства о своих намерениях в области внешней политики, и тем, во что это выливается в реальности, то эта демократическая революция не явилась случайностью. Президент Рональд Рейган, например, часто ссылался на “глобальную кампанию демократического развития”. Не менее заметно звучала необходимость продвижения образа демократии в декларативной политике его последователей.⁴ С падением коммунизма и развалом Советского Союза для США и Канады открылась реальная возможность проведения кампании о которой говорил Рейган. И они не преминули это сделать.

В сентябре 1993 г. президент Билл Клинтон раскрыл перед Генеральной Ассамблеей ООН грандиозную стратегию “расширения демократии”. Он призвал к поддержке демократии повсюду где это возможно, и к сдерживанию реакционных режимов, противостоящих демократии.⁵ В Канаде ключевой целью внешней политики всех правительств, сменяющих друг друга на протяжении 90-х годов, было проецирование демократии, как главной ценности Канадского общества, на предложения по обеспечению стабильности в отношениях внутри и между государствами. Премьер-министр от консерваторов Брайан Малруни в своих речах на встречах стран Содружества и франкоговорящего сообщества осенью 1991г. провозгласил демократическое развитие и права человека центральным лейтмотивом внешней политики Канады, а либералы после возвращения к власти в 1993 году также не отклонились от этого курса.⁶

Все это, хотя и не без существенных натяжек, обосновывалось теорией демократического мира, представляющей набор разрозненных представлений о том, что должны и чего не должны делать демократии по отношению друг к другу. Центральная идея этой теории может быть коротко сформулирована следующим образом: демократии стремятся

³ “Global Democracy Continues Forward March,” размещен на Freedom House website, <http://www.freedomhouse.com>.

⁴ См. Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs,” в *Debating the Democratic Peace*, ed. Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, Cambridge: MIT Press, 1997, 3–57.

⁵ Douglas Brinkley, “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine,” *Foreign Policy* 106 (Spring 1997): 111–27.

⁶ Robert M. Campbell and Leslie A. Pal, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy*, 3rd ed. Peterborough: Broadview, 1994, 237; and *Canada in the World* (Ottawa: Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, 1995, 35.

не воевать друг с другом, а если они и вступают в войну, то против не-демократий, с которыми они сражаются за правое дело и ради защиты демократических ценностей. Отсюда следует, что демократическим государствам имеет смысл сделать первоочередной целью внешней политики стремление к расширению демократической семьи.

Другим основанием данного подхода является представление о том, что две исключительно благословенные земли – США и Канада – обладают уникальным набором ценностей, которые могут быть использованы в целях расширения демократии. Они обладают силой примера для начинающих демократий, в данном случае, как “сообщество безопасности”, много лет успешно существующее в Северной Америке. Они обладают также достаточными “устойчивыми” ресурсами, которые хоть и не безграничны, но могут быть развернуты в поддержку процесса демократизации. Эти две страны могут осуществлять задачи демократизации совместно со странами-единомышленниками в самых влиятельных в мире многосторонних институтах: НАТО, Большая семерка/Большая восьмерка, МВФ, Мировой банк, ВТО и ОЭСР, предназначенных служить идеальными структурами для разработки политических курсов, поощряющих государства использовать демократические практики и ценности. Исходя из всего этого, следует ли удивляться, почему для североамериканских и европейских союзников должна быть чрезвычайно привлекательной перспектива не только поддержания успешной трансформации тоталитаризма и авторитаризма в Евроатлантическом регионе, но и создания постоянно расширяющейся мировой коалиции демократий?

Конечно, на поверку демократическая состоятельность многих новых демократических, или, говоря более точно, “демократизирующихся государств” может, и действительно оставляет желать лучшего. На самом деле, они настолько оставляют желать лучшего, что некоторые авторы считают, будто на самом деле линия раздела в мире после холодной войны пролегает между либеральными конституциональными демократиями и всеми остальными государствами, включая те, которые названы “ограниченными демократиями”. Некоторые идут еще дальше, утверждая, что “незавершенность” последних может создавать реальную угрозу доверию, и даже безопасности их более прогрессивных учителей.⁷ Критике подвергается и то, что структурная нестабильность демократизированных государств делает их склонными к вовлечению в войны по сравнению с их тоталитарными и авторитарными предшественниками. В особенности это проявляется в период первых примерно

⁷ См., например, Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs* 76 (November/December 1997): 22 – 43.

десяти лет после начала демократических преобразований.⁸ Действительно, страны с развивающейся демократией имеют склонность быть какими угодно, но только не мирными; примерно половина из общего числа государств, возродившихся из пепла бывшей коммунистической Европы, начиная со времени окончания холодной войны, ведут войны, имеющие почти без исключения внутренний характер.⁹

Судьбы глобальной демократической революции, несмотря на недостатки и слабости стран с развивающейся демократией, в не меньшей степени зависят от качества демократического процесса в странах с развитыми демократиями, которые претендуют на роль менторов. Фактически, в данной статье утверждается, что перспективы глобальной демократической революции подрываются снижающимся качеством управления в странах с развитой демократией, включая США и Канаду. Это парадокс, вызывающий беспокойство. В то же время, по мере приумножения числа приверженцев демократии во всем мире, демократический облик Западных стран, которые выступали борниками этого процесса, оказываются невероятно запятанным, причем настолько, что едва ли будет преувеличением говорить о наступлении кризиса доверия системного масштаба.

Эта запятанность приобретает многие оттенки и тона. В Европе общий тон скандальным 90-м годам был задан еще историей с Тангентополи (“Город взяток”). Около 2500 членов политической и экономической элиты Италии оказались тогда под следствием по обвинению в коррупции и торговле влиянием, из которых около 20 процентов были признаны виновными, включая нескольких бывших министров правительства и партийных деятелей¹⁰. Завершил десятилетие еще более тревожный скандал – немецкий *Spendenaffäre* (скандал с партийными взносами). Он снискал дурную славу бывшему канцлеру Гельмуту Колю – отцу воссоединения Германии, который до этого скандала являлся одним из наиболее уважаемых политиков, известных в западном мире в последнюю половину столетия.¹¹

События в Северной Америке были не менее тревожными. Скандалы вокруг фандрайзинга, случившиеся при администрации Клинтона,

⁸ Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” in *Debating the Democratic Peace*, 301–34.

⁹ В число государств с переходными политическими системами, оказавшихся вовлеченными в военные конфликты, входят Россия, Грузия, Армения, Азербайджан, Молдова, Таджикистан, а также Югославия и ее государства-преемники: Сербия, Хорватия, Словения, Босния, Черногория и с недавнего времени – Македония.

¹⁰ “A Slightly New Italian Establishment,” *Economist*, 10 July 1997, размещено на <http://www.economist.com>.

¹¹ См. Robert Gerald Livingstone, “The Party’s Over: Kohl’s Disservice to German Democracy,” *Foreign Affairs* 79 (May/June 2000): 13–17.

побудили двух лидирующих кандидатов от демократической и республиканской партий сделать финансовую реформу кампаний центральным пунктом своей предвыборной платформы в (неудачных) попытках номинировать свои партии во время президентской кампании 2000 года. И объект их борьбы по сей день продолжает привлекать внимание на Капитолийском холме. По словам так называемого республиканского знаменосца Джона Мак Кэйна, главный враг партийной финансовой реформы – это “железный треугольник, включающий лоббистов, многомилиардные пожертвования на политические цели и коррумпированных политиков”.¹² В Канаде в первой половине 2000 года широко муссировалось подозрение, что правящие либералы оказались замешаны в мультимиллионной попытке “подмазать” деятелей частного сектора с целью получения ответных политических выгод (хотя и не персонального характера).¹³ Разумеется, демократы и либералы не являются монополистами в области политических скандалов, связанных с деньгами. Тем не менее, есть основания полагать, что в период их пребывания у власти в 1990-х годах неблагоприятная ситуация, сложившаяся во времена их предшественников – республиканцев и прогрессивных консерваторов – еще более ухудшилась.

Демократическое управление в Америке не просто находится под угрозой из-за нарушений законодательства – реальных или воспринимаемых как таковые. Имеется также нечто более банальное, а именно – безалаберность. Это в особенности касается незавидного положения многих парламентариев в Канадской палате общин, и едва ли имеет аналоги где-либо еще на Западе. Из отчета о заседании Канадского парламента в мае 2000г., посвященного укреплению работы системы комитетов, вырисовывается безрадостная картина. Согласно отчету, рядовые члены парламента испытывают ощущение никчемности и подавленности из-за того, что они “ощущают себя марионетками”, “. . . чувствуют нерешительность и неспособность принимать решения”, и страдают от “чередования периодов вялости и волнений, нарушения

¹² Цитируется по Lexington, “The Lonely Charge of John McCain,” *Economist*, 2 May 2000.

¹³ В конце мая 2000г. сообщалось о проектах общей суммой 10 миллионов долларов в юрисдикции Отдела управления общественными ресурсами Канады (HDHRC), которые расследовались Королевской конной полицией Канады; из всех этих проектов, как минимум четыре, относились к избирательному округу премьер-министра. См. “Jane Keeps Running,” *Ottawa Citizen*, 22 May 2000, A14.

сна и потери интереса к какой-либо деятельности, приносящей удовольствие...”¹⁴.

К перечню невзгод, переживаемых демократией, по крайней мере, в Северной Америке, можно добавить пассивность избирателей. В наше время в Северной Америке редко побеждают партии, которые поддерживает более 50% голосующих, не говоря уже обо всем электорате. Низкий приход на избирательные участки является постоянной темой для дискуссий. До последнего времени Канада отличалась от других, хотя и там федеральные правительства едва ли когда-либо приводились к власти более чем 50 процентами голосов избирателей (имели место лишь два исключения). В последнее время в Канаде идет сокращение численности избирателей, участвующего в выборах: доля пришедших голосовать на федеральных выборах в ноябре 2000 года (62,9%) была самой низкой чем когда-либо. И хотя по сравнению с активностью избирателей в США (около 50%) ситуация в Канаде продолжает пока оставаться благоприятной, за последние 4 декады наблюдается понижающаяся тенденция, которая делает Канаду “единственной страной, где темпы падения численности голосующих начинают приближаться к таковым в США”¹⁵.

По обеим сторонам границы Канада-США обнаруживается возрастание недостатка доверия в политических процессах. Хотя приверженность демократическим ценностям и не ослабла, однако необычайно возросла разочарованность. Опрос, проведенный в 1998 году, показал, что только 30% американцев верят, что их правительство поступает правильно.¹⁶ Согласно данным предпринятого два года назад исследования, два канадца из трех заявили, что они не имеют никакого влияния на принятие решений на федеральном, провинциальном и даже муниципальном уровнях управления¹⁷.

¹⁴ Susan Delacourt, “Eunuchs in the Governmental Palace,” *Ottawa Citizen*, 15 May 2000, A6.

¹⁵ John Gray, “Voter Turnout Breaks Previous Low of 1896,” *Globe and Mail* (Toronto), 29 November 2000, A10.

¹⁶ Susan J. Pharr, Robert D. Putnam, and Russel J. Dalton, “A Quarter Century of Declining Confidence: Trouble in Advanced Democracies?” *Journal of Democracy* 11 (April 2000), 5–25.

¹⁷ Alexandre Sirois, “Deux Canadiens sur trois pensent ne pas influencer leurs gouvernements,” *La Presse* (Montréal), 27 July 2000, C.20.

Дилеммы демократии.

Скандал, безалаберность в купе с апатией – вот структурные проблемы общие для всех развитых демократий, а именно – растущая пропасть между тем, что ожидается от демократа, принимающего решения, и тем, что он или она в действительности способны произвести. Все носители главных устоев развитых демократий безнадежно перегружены, будь то отдельный парламентарий, законодательная власть в целом или отдельный гражданин в его/ее отношениях с парламентом и парламентариями. Едва ли вызывают удивление рассуждения о том, как сильно изменилась среда, в которой принимаются решения, и как мало изменилась способность принимать эти решения.

Изменения среды имеют несколько измерений. Во-первых, возрастание числа и сложности проблем, порождаемых развитием современной науки и техники. Во-вторых, существует тенденция перехода проблем, которые традиционно относились к сфере ответственности отдельно взятого суверенного государства, на коллективный уровень, либо в компетенцию других действующих лиц, как внутри государства, так и за его пределами. В-третьих, во все большем числе проблемных областей наличествует сопутствующая тенденция возрастания множественной подчиненности и множественной кооперации при рассмотрении вопросов. В-четвертых, имеется дополнительное давление на условия принятия решений, связанное с усилением коммуникаций и большим доступом к информации. И пятое, все эти процессы, похоже, разворачиваются во все ускоряющемся темпе. Несмотря на все это, возможности политиков, парламента и общественности по принятию решений едва ли улучшаются. Напротив, единственные известные изменения, зафиксированные в передовых демократических странах в последнем столетии, это введение избирательного права для женщин и проведение массовых опросов общественного мнения.

Очерченные выше процессы составляют первоочередные проблемы даже в наиболее эффективных демократических средах. Но передовая демократия, будь то североамериканская, западноевропейская или японская, ограничена как в плане организации, так и в плане ресурсов, а также испытывает недостаток необходимого профессионализма. Первая проблема здесь – это неадекватность политической партии как механизма выработки политических решений, способных интегрировать легитимные интересы несчетного числа общественных посредников в единое функциональное целое. Эта интеграция – нечто такое, что не может создать ни один из тех институтов, которые в последнее время усилили влияние на политические процессы – суды, средства массо-

вой информации, неправительственные организации гражданского общества и бюрократия.¹⁸

Выборы 2000 года в США обнаружили еще один организационный недостаток, который до того момента не привлекал большого внимания, а именно – существенные расхождения в правилах и инфраструктурах сбора и обработки голосов, варьирующихся от штата к штату и даже от графства к графству. Канада, при всех ее недостатках, продемонстрировала во время выборов в ноябре, что на организационном фронте она лучше оснащена для того, чтобы проводить справедливые и быстрые подсчеты. Хотя, как известно, Канада также не безупречна по части электоральных несоответствий, что было продемонстрировано нарушениями, имевшими место на референдуме в Квебеке в 1995 году.

Обе страны одинаково неохотно инвестируют адекватные средства в политический процесс. Посмотрим на цифры затрат на проведение выборов, которые в силу того, что партии в Канаде и США служат почти исключительно для процесса проведения избирательных кампаний, продолжают оставаться наиболее важным пунктом в политических бюджетах. Канада тратит на проведение федеральных выборов чуть более 1% ВВП. США – лидер по затратам среди развитых демократий, по-прежнему тратит на выборный процесс только 2% ВВП – гораздо меньшую часть, чем в начале столетия. Рассмотрев эти данные в сравнительной перспективе, американский политический комментатор Джордж Уилл отметил, что деньги, затраченные на выборы в конгресс в 1994 году, составляли примерно половину от той суммы, которую американцы потратили в том же году на йогурты!¹⁹

Этот уровень затрат недостаточен для того чтобы обеспечить партиям возможность быть больше, чем просто орудием для проведения голосования. И даже в этой роли партии оказываются в стесненном положении. Стоимость предвыборных кампаний и в США, и в Канаде стремительно возросли. В 1980 г. в США счет за президентские выборы и выборы в конгресс составил 1.2 миллиарда долларов.²⁰ К 1992 году расходы более чем удвоились и составили 3.2 миллиардов долларов.²¹ Выборы 2000 года вновь предоставили данные, согласно которым затраты на предвыборную борьбу на уровне президента, конгресса и внутри

¹⁸ Данное высказывание инспирировано выводами, содержащимися в неопубликованной статье Herman F. Achminow, "Die Zukunft der Demokratie und die Demokratie der Zukunft" (Munich, 1979).

¹⁹ John Robson, "Do Not Interrupt the Politicians," *Ottawa Citizen*, 7 April 2000, A16.

²⁰ Все долларовые суммы даны в валюте той страны, о которой идет речь в тексте, если не указано иное.

²¹ Jane Bussey, "Campaign Finance Goes Global," *Foreign Policy* 118 (Spring 2000), 75.

штатов оцениваются в 4 миллиарда долларов.²² В Канаде, где исходная линия существенно ниже, а потребности на проведение выборов меньше, тренд партийных расходов в те годы, когда проводились выборы, и в те годы, когда они не проводились, одинаков. Например, расходы в не-выборных 1995-м и 1996-м годах были соответственно на 15.0 и 11.5 процентов выше, чем в непосредственно предшествующих годах.²³

Совокупный эффект недофинансирования партий состоит в том, что кандидаты вынуждены тратить все больше времени на обращения в фонды, находя такие обходные пути, в сравнении с которыми аналогичные прегрешения предыдущих десятилетий выглядят просто мелкими. Последствия налицо: как в США, так и в Канаде много суеты, но мало дела вокруг реформы избирательной кампании; неспособность политической партии выполнять инновативные и интегрирующие функции в современном обществе; дискредитация других демократических институтов.²⁴ Для большинства граждан то, что предполагается быть демократией “для”, “во имя” и “посредством” народа становится все более похоже на демократию “для”, “во имя” и “посредством” кошелька.

Недостатки демократии в США и Канаде существенно различаются в деталях. По проблеме финансирования кампании наиболее важный вектор злоупотреблений к югу от границы – это “мягкие” деньги, т.е. электоральные ресурсы, которые, согласно федеральным правилам и ограничениям, не могут быть увеличены. Эти средства не жертвуются непосредственно кандидату, но вкладываются в различные комитеты, ассоциированные с партиями. Они значительно превышают ресурсы доступные через общественные фонды, и их объем продолжает расти. Хотя эти средства не доступны напрямую отдельным кандидатам, они часто жертвуются с пониманием того, что некоторая или большая их часть поможет тому федеральному кандидату, которого хочет поддержать донор.²⁵ Происхождение мягких денег должно быть, тем не менее, указано.

Большинство канадцев были бы удивлены, если бы узнали, что в США законы гораздо жестче, и обнаружение нарушений более своевременное, чем в Канаде. Что создает величайшую проблему к северу

²² Lexington, “Selling America to the Highest Bidder,” *Economist*, 21 January 2000, 79.

²³ См. “Registered Political Parties’ Fiscal Returns,” Table 1 in the section on Election Financing at the website of Elections Canada, размещенный на <http://www.elections.ca>.

²⁴ См. Jane Taber, “Liberal Backbench Revolution Spreads,” *Ottawa Citizen*, 8 June 2000, A3.

²⁵ “Reporters’ Guide to Money in Politics: Campaign 2000,” on the Common Cause website, размещен на http://commoncause.org/pressroom/congress_contributions.html.

от границы, так это имеющиеся лазейки, дающие возможность партиям избежать указания на источники финансирования избирательной кампании. Эта проблема стоит особенно остро на местном уровне, где надзор за финансированием местных партийных ассоциаций продолжает оставаться слабым, несмотря на недавние изменения федеральных законов. В период выборов, лицо, пожертвовавшее средства в местную ассоциацию федеральной партии, – процедура, не требующая квитанции – может оставаться анонимным. Партия не ограничена в использовании этих средств для поддержки либо национальной партии, либо кандидатов в других округах.

Можно также делать тайные пожертвования членам парламента вне периода выборов или в пользу лидирующих партийных кандидатов. Возможна отсрочка официального объявления о пожертвовании, которое становится общественным достоянием, продолжительностью 18 месяцев, при этом не требуется указания даты пожертвования.²⁶ Фонды для подкупа государственных чиновников, создаваемые на локальном уровне, оцениваются около 10 миллионов долларов, или 60 процентов всех доступных для партий общественных фондов.²⁷

Другая лазейка, имеющаяся в канадском законе о выборах, касается практик использования для пожертвований пронумерованных компаний и скрытых филиалов. Понятно, что в США, ввиду статуса этой страны как мирового лидера, нарушения правил управления пожертвованиями политическим партиям являются объектом более пристального внимания, чем в Канаде. Однако в относительной перспективе потенциальная возможность для злоупотреблений в канадской системе, по крайней мере, так же велика, как и в американской. В результате, в Канаде относительно проще скрыть попытки незаконного влияния (купить политиков или партии), чем в США, несмотря на то, что общий объем затрат на проведение избирательной кампании последней несравнимо больше. В то же время, стратегические риски, связанные с покупкой политиков частным сектором, безусловно, гораздо менее значимы для Канады, чем для США.

Но в обеих странах борьба за увеличение, причем любыми способами, средств, необходимых для проведения кампании может оказаться разрушительной для политического класса. К тому же она может если не вызывать, то обострять тенденцию усиления дисфункциональности процесса разработки внешней политики в странах демократического

²⁶ Aaron Freeman, "For the Best Government Money Can't Buy," Democracy Watch website, available at <http://www.dwatch.ca/camo/OpEdJan400.html>.

²⁷ Alexandre Sirois, "Kingsley insatisfait de la nouvelle loi electorale," *La Presse*, 17 January 2000, A1.

Запада. В дальнейшем я заострю внимание на трех моментах дисфункциональности, которые могут быть тем или иным способом соотнесены с вышеупомянутыми дилеммами демократии. Первый – это способность развитых демократий, таких как США и Канада, обеспечить уровень компетенции, необходимый для реализации их внешней политики и политики безопасности. Второй – это степень общественного доверия и поддержки той роли, которую играют эти страны в системе международных отношений. И третий – это то воздействие, которое может оказать “дефицит демократии” этих двух (а, как следствие, и других) западных стран на их лидирующую роль в демократическом мире.

Компетенция в области внешней политики и политики безопасности.

Далеко не просто объективно оценить степень правительственной компетенции в области внешней политики и политики безопасности, определить факторы, которые являются причиной успеха или неуспеха. Из-за чего терпит неудачу или становится неэффективной внешняя политика? Потому ли, что она не имеет достаточной общественной поддержки или потому, что она базируется на ошибочных представлениях о соотношении сил? А может быть она является следствием неправильной оценки ситуации, порожденной внутривнутриполитической неустойчивостью? Именно эти и подобные вопросы возникают, когда внешняя политика терпит провалы. Однако есть основания полагать, что хроническое недофинансирование внешней политики в развитых демократических странах, таких как США и Канада, также играет немаловажную роль.

В период, когда международная среда с которой взаимодействуют две страны стала еще более сложной и проблематичной чем когда-либо, ресурсы доступные для внешнеполитической деятельности в сущности невообразимо упали. “Статья 150”, предназначенная для покрытия затрат невоенного содержания по обеспечению безопасности и внешнеполитических интересов США, которая составляла приблизительно 4 процента федерального бюджета в 1960-х, сократилась до 2-х процентов в 1970-х, и достигла уровня лишь 1 процента в период 1990–1995 годов (наблюдалась незначительное увеличение к концу 1990-х годов). Бюджет национальной обороны Америки, на 2000 финансовый год составивший 304.1 миллиарда долларов, был более чем в тринадцать раз больше, чем вся 150-ая статья. Это соотношение имеет тенденцию к еще большему перекоосу в пользу оборонного бюджета.²⁸

²⁸ Эти цифры основываются на новых бюджетных прогнозах администрации Буша. См. таблицу S-10, *Blueprint for New Beginnings: a Responsible Budget for America's Priorities*, размещено на <http://w3.access.gpo.gov/usbudget/fy2002/pdf/blueprnt.pdf>. Richard N. Gardner

В Канаде общая направленность изменений аналогична, хотя и с иными пропорциями. Бюджеты Департамента иностранных дел и международной торговли, Канадского агентства международного развития и внешняя деятельность департамента по делам индейцев и развитию севера, которые вместе образуют нечто эквивалентное 150-ой статье, также находились в длительном упадке прежде, чем пережить небольшой подъем в 1999–2000 финансовом году. Их сумма приблизительно составляет 3.75 миллиона долларов, что эквивалентно примерно одной трети военных расходов (которые, в свою очередь, также переживали десятки сокращений) и лишь не более 2.5% федерального бюджета.²⁹

Возвращаясь к ситуации в США, бессмысленно было бы рекомендовать установление обратных пропорций в соотношении затрат на военную и невоенную деятельность; однако сокращение имеющегося разрыва было бы вероятно правильным. Даже скромное усилие в этом направлении может дать результат, который возможно с течением времени приведет к сокращению военных расходов. В Канаде, с учетом поступательного уменьшения оборонного бюджета на протяжении последнего десятилетия, наиболее приемлемым курсом для Оттавы могло бы стать одновременное увеличение военных и невоенных расходов при преимущественном увеличении последней категории.

Имеются как количественные, так и качественные обоснования подобному инвестированию во внешнюю политику. Относительное и абсолютное сокращение ресурсов, доступных для решения проблем внешней политики происходит в международной среде, которая стала несравнимо более сложной, чем во времена холодной войны. Из западной перспективы, противостояние Восток-Запад обеспечивало схему – по большей части одностороннюю – в которую могла быть вписана деятельность по решению любых проблем. Сегодня нам уже больше не угрожает война великих держав, но мы сталкиваемся с большим числом изменений, которые со временем могут произвести сдвиг геостратегической парадигмы, к чему мы, в силу нашего преднамеренного пренебрежения, окажемся абсолютно не готовы.

Уже сейчас во многих проблемных областях выявляются аспекты, которые менее постижимы сегодня, чем это было десять лет назад. В качестве примера можно привести важнейшие задачи, стоящие перед политикой западных стран, и в особенности США, а именно: каким об-

addresses this issue in “The One Percent Solution: Shirking the Cost of World Leadership,” *Foreign Affairs* 79 (July-August 2000): 2–11.

²⁹ См. See Volume 2, part 1 of the Canadian Treasury Board website, available at <http://www.pwgscc.gc.ca/recgen/text/pubacc-e.html>.

разом осуществить интеграцию Российской Федерации и Китайской Народной Республики в международное сообщество после окончания холодной войны? Как поступить с неуклонным ростом количества оружия массового поражения и его потенциальными пользователями? Как мы можем организовать международную деятельность по решению проблемы глобального изменения климата? Как мы можем отреагировать на ситуацию в Африке, где такие проблемы, как внутри- и межгосударственные конфликты, чрезвычайные ситуации медицинского характера, кризис окружающей среды и дисфункциональные государственные системы, более чем где-либо принимают угрожающие размеры? И особенно важный вопрос, каков наш принципиальный подход к решению все чаще встречающейся задачи со многими неизвестными, когда приходится выбирать между уважением к суверенитету страны и защитой прав человека? Слишком часто за последние несколько лет ответ на этот вопрос состоял в том, чтобы организовать подкуп элиты в тех демократизированных странах, где это казалось эффективным, или прибегнуть к тактическим бомбардировкам там, где подкуп оказывался неэффективным. Швырять деньги на подобные проблемы неблагоразумно, но прекратить ассигнование ресурсов на их решение может стать самоубийственным.

Можно ли сохранить общественное доверие?

Вторая дисфункция внешней политики, произрастающая из ситуации демократического дефицита, касается степени доверия электората логическому обоснованию внешней политики. Эта проблема обострилась из-за усиления роли особых интересов, будь то корпоративных или каких-либо других, в процессе формулирования внешней политики. Бывший президент Клинтон, во время своей успешной избирательной кампании, атаковал своего предшественника за мягкость по отношению к “мясникам с площади Тяньаньмень”. Однако он быстро переменял позицию, когда на него начали оказывать давление с целью ослабить контроль над экспортом технологий в Пекинский исследовательский центр (PRC), который был создан в 1989 г. Согласно отчету Комиссии Кокса, занимающейся проблемами шпионажа при трансфере технологий, главная роль в организации лоббирования по поддержке трансфера чувствительных информационных технологий в Китай принадлежала “Hughes Electronics” и “Loral” – основным контрибуторам партии демократов. По мнению комиссии, трансфер технологий обеспечил PRC возможность более быстрого повышения своих стратегических ядерных возможностей.³⁰ Есть основания полагать, что имеется несколько

³⁰ Aaron L. Friedberg, “Arming China Against Ourselves,” in *American Foreign Policy*, ed. Glenn P. Hastedt, 6th ed., Guilford, CT: Dushkin/McGraw-Hill, 2000, 66 – 73.

причин, по которым Америка может желать передачи Китаю информационных технологий, и что эта передача может осуществляться в законных национальных интересах. Одна из них может объясняться тем, что трансферы служат вкладом в установление стратегического партнерства. Это может принести США существенную пользу - например, обеспечить поддержку Китая в попытках убедить Северную Корею остановить выполнение ядерной программы. Другая возможная причина может заключаться в том, что трансферы являются частью цены, которую следует заплатить за конструктивное вовлечение Китая в развивающиеся торговые отношения, что со временем может способствовать осуществлению давно провозглашенной политической либерализации этой страны. Третьей причиной может быть помощь Китаю в повышении безопасности его стратегических установок, и, следовательно - в снижении риска случайных запусков. Но как бы мы не перечисляли возможные положительные стороны принятых решений, обнародование информации о финансовых вкладчиках партии президента Клинтона предполагает, что действительным мотивом, которым руководствовалось правительство при принятии этого решения, были соображения фандрайзинга. Таким образом, для рядового избирателя мотивация политики США на этом стратегически важном направлении представляла, по меньшей мере, весьма подозрительной.

Другой пример связан с проблемой трубопровода в бассейне Каспия и Кавказском регионе. Администрацией Клинтона был создан особый офис, возглавляемый дипломатом посольского уровня, для содействия прокладке линии трубопровода от Азербайджанских скважин до турецкого порта Сеян, минуя территорию России. Возможно, это имело экономическую подоплеку, хотя некоторые обозреватели утверждали, что количество нефти в месторождении недостаточно, чтобы оправдать строительство. С другой стороны, Россия призвала региональных производителей использовать имеющийся или новый трубопроводы, которые проходят по ее территории в Чечне и в районе Северного Кавказа. Возможно, она решила рискнуть и ввязаться во вторую за пять лет Чеченскую войну, в попытке подчеркнуть, что она контролирует эту территорию. Эта ситуация содержит важные геополитические проблемы. Несложно предположить существование в правительственных кругах России политиков, которые считают, что на карту поставлены территориальная целостность России и доверие к Российскому государству в целом. Для Америки, эксплуатация энергетических ресурсов постсоветских государств Кавказа и Средней Азии и создание независимых от России каналов транспортировки нефти, может рассматриваться в

качестве ключевого момента, обеспечивающего независимое существование этих государств и возрастающую роль Турции – традиционного союзника США в этом регионе. С другой стороны, эта политика является анафемой для России.

Реалии партийного финансирования в обеих странах предполагают, однако, что именно интересы нефтяной промышленности определяют позиции обоих правительств в этом вопросе. Российское правительство, как при Ельцине, так и при Путине имели тесные связи с нефтяными магнатами, кровно заинтересованными в сохранении жизнеспособной системы нефтепроводов. В США действуют такие же взаимоотношения. Все пять крупнейших посредников Азербайджанского международного нефтяного консорциума (АИОС)³¹, контролирующих около 55% акций являются финансовыми вкладчиками демократической и (в особенности) республиканской партий.³² В свете всего сказанного, как может американский избиратель знать, что на самом деле движет политикой страны в вопросе нефтепровода? Поддерживает ли она инвестиции геэкономического характера, которые будут служить опорой для государств региона в их законном стремлении освободиться от неоколониальной политики России? Или она служит удовлетворению интересов основных американских нефтяных компаний, и, возможно процессу вовлечения России и США в опасную и потенциально разрушительную игру? Если последнее верно, то Москву можно простить за ее обвинения в том, что Вашингтон готов подчинить свои стратегические взаимоотношения с Россией меркантильным интересам, включая вопросы партийного финансирования.³³

Аналогичные явления наблюдаются и в контексте Канады. Возьмите взаимоотношения Канады и Кубы, в которых, в лучшем случае, неясно, что руководит – принцип или выгода. Канада является для Кубы ведущим торговым партнером и важнейшим источником прямых иностранных инвестиций.³⁴ Официальные канадские верхи сегодня гордятся тем, что на протяжении многих лет они предпринимали попытки вовлечь республику Фиделя Кастро в торговые отношения вместо

³¹ АИОС – Azerbaijan International Oil Consortium (примечание переводчика)

³² “Woodward Talks about AIOC’s Future,” *Caspian Business Report* 10 (31 May 2000).

³³ См. See “Priming the Pump,” *Economist*, 27 May 2000, available at <http://www.economist.com>. См. также список “Top Overall Contributors” на вебсайте Центра ответственной политики (Center for Responsible Politics), размещен на <http://www.opensecrets.org>.

³⁴ См. раздел о Кубе на вебсайте канадского департамента иностранных дел и международной торговли на http://www.dfait-mae3ci.gc.ca/geo/html_documents/81600_e.htm.

того, чтобы бойкотировать остров, как это делала Америка. Это отличие в политике временами серьезно отягощало двусторонние отношения США и Канады.³⁵ Возможно, что позиция Оттавы по отношению к Кубе была основана на лучшем, чем в Вашингтоне знании кубинских реалий, и что Канада, следовательно, будет в состоянии помочь острову в его неизбежной трансформации в некоммунистическую систему. Возможно даже и то, что канадский подход к кубинской проблеме лучше для народов и Северной Америки, и Кубы, чем американский. Действительно, политика вовлечения имеет своих поборников и в США, где за последние годы наблюдалось нарастание давления по поводу отмены торгового эмбарго.

Помимо всего вышесказанного верно и то, что партия либералов, которая выступает традиционным поборником политики вовлечения, является основным получателем финансирования от канадских корпоративных деятелей, которые процветают благодаря экономическим отношениям с Кубой.³⁶ Разумеется, то, что выгодно таким фирмам, как Bell or Bombardier, вероятно, будет хорошо и для избирателя, будь он реальный и привилегированный как в Канаде, или номинальный, не имеющий реального права голоса, как на Кубе. Но возможно, что такая политика не выгодна ни для одного из них, и политические партии должны распознавать возможный негатив и уметь ему противодействовать. Партиям, зависящим от корпоративного финансирования невозможно, или, по крайней мере, очень сложно убедить людей в том, что в глубине души они имеют самые лучшие помыслы, касаются ли они отношений с Кубой, или любых других внешнеполитических стратегий.

Недостаток доверия к реальной мотивации внешней политики правительства в одной области может легко перекинуться на другую. Возьмите канадскую корпорацию экспортного развития (КЭР³⁷) – федеральное агентство, которое уполномочено содействовать экспортным торговым сделкам. КЭР была создана в 1944 году для оказания помощи канадским фирмам в продаже своих товаров за границу. В 1993 году парламент наделил КЭР более широкими полномочиями для того,

³⁵ См. Heather Nicol, ed., *Canada, the U.S. and Cuba: Helms-Burton and Its Aftermath*, Martello Paper 21, Kingston: Queen's University Center for International Relations, 1999.

³⁶ На вебсайте Совета по экономике и торговле между США и Кубой, размещенном на <http://www.cubatrade.org>, в списке компаний, имеющих коммерческие отношения с Кубой, перечислены такие контрибуторы Либеральной партии, как Bell Canada, Bombardier, Canadian National Railway Company, Canadian Pacific, Labatt International Breweries, Sheritt Power Corporation, и Teck.

³⁷ EDC – Export Development Corporation

с тем, чтобы усилить поддержку компаний-экспортеров страны.³⁸ КЭР имеет 5000 корпоративных клиентов в 171 стране, которые генерируют миллиарды долларов бизнеса. В отличие от своего двойника в США – экспортно-импортного банка – КЭР проводит почти всю свою работу за закрытыми дверями. КЭР считает, что важно сохранить конфиденциальность тех фирм, которые она финансирует, *inter alia*, чтобы не нанести ущерб их положению в международных переговорах. Под этим покровом тайны КЭР удалось накопить к 2000 году 22 миллиарда долларов денежный поступлений.

Несмотря на наличие финансового интереса, КЭР официально не причисляется к канадским налогоплательщикам, в том смысле, чтобы представлять отчет о том, в какие страны выдавались ссуды, на каких условиях и для чьей корпоративной выгоды. Такое положение может спровоцировать и уже спровоцировало рост спекуляций по поводу того, кто выигрывает от деятельности КЭР. Это нашло отражение в статье майского номера 2000 года *Ottawa Citizen*, содержащей обвинение в том, что “либеральные доноры получают миллиарды в виде помощи от КЭР”, а также предположение, что реальные интересы корпорации гораздо меньше связаны с международным развитием, чем с экономическим благополучием жертвователей в партийную казну. В этой же статье содержится и другое обвинение в том, что несколько основных компаний, которые в 1990-х годах финансировали Либеральную партию, получили от КЭР займы на осуществление проектов от Китая до Танзании и Бразилии. На этом фоне трудно принять утверждения КЭР, что соображения внутренней политики не являются фактором при отборе проектов. Действительно, КЭР, наделенная большими полномочиями, скрывающая за своей конфиденциальностью статуты и должности, патронируемые сверху, предстает удобным механизмом для передачи ресурсов партии, формирующей правительство сегодняшнего дня.³⁹

Дебаты вокруг национальной противоракетной обороны ПРО (NMD⁴⁰) в обеих североамериканских странах служат лишь еще одним дополнением в длинном перечне примеров, иллюстрирующих прозвучавшие в данном разделе статьи утверждения. Совершенно очевидно, что значительное большинство людей по обеим сторонам границы США-Канада не располагает достаточной компетенцией, чтобы ре-

³⁸ Colin Grey, “Exporters Laud EDC as Focused, Efficient Partner,” *Ottawa Citizen*, 23 May 2000, A5.

³⁹ Paul McKay, “Liberal Donors Get Billions in EDC Help,” *Ottawa Citizen*, 13 May 2000, A6; и Paul McKay and Jack Aubray, “A Tale of Two Export Banks,” *ibid.*, 14 May 2000, A4.

⁴⁰ NMD – national missile defence

шить, является ли возведение системы защиты против атак баллистических ракет “неблагонадежных стран” стратегически оправданным. Одни отвечают на этот вопрос положительно, другие – отрицательно, но и в том, и в другом случае утверждения основываются скорее на интуиции, чем на рациональном анализе фактов. Многие скептики считают, что требуется просто больше времени для отделения сложных технологических вопросов, связанных с ПРО, от геополитических проблем. При этом, довольно многие из них подозревают, что благосклонность политиков к системе ПРО в большей степени мотивирована заигрыванием с интересами оборонной промышленности, чем “национальными” интересами. Проблема уже знакома: среди главных контрибуторов в основные американские партии имеется несколько аэрокосмических оборонных фирм, которые ждет щедрая прибыль в случае принятия решения о продолжении ПРО⁴¹. Аналогичная ситуация характерна для Канады, где большинство военных подрядчиков являются финансовыми вкладчиками либеральной партии.⁴² Нет сомнения в том, что независимо от реальных технологических и стратегических плюсов программы, они будут стремиться обеспечить в правительственных кругах поддержку участия Канады в ПРО. Подобные связи затуманивают и придают излишнюю проблематичность чрезвычайно важному вопросу о безопасности, решение которого требует хладнокровного анализа и ответственного обоснования.⁴³

Делайте так, как мы говорим, а не так, как мы поступаем?

Третье вредное воздействие демократического дефицита на внешнюю политику и безопасность проявляется в коррозионном эффекте, который разрушает способность Америки и Канады сохранять лидирующие позиции, что является чрезвычайно важным, например, для тех стран, которые поверили в эффективность стратегии “мягкой силы”.⁴⁴ В эпоху

⁴¹ См. список “Top Overall Contributors,” размещенный на вебсайте Center for Responsible Politics (Центр ответственной политики).

⁴² “Coalition Calls on Liberals to Close Loopholes,” *Democracy Watch Media Release*, available at http://www.dwatch.ca/camp/Rels_Feb1400.html.

⁴³ Для анализа влияния партийного финансирования на решение о поддержке расширения НАТО см. статью автора “Why Spain Should Have Been NATO’s Last New Member,” в *The Future of NATO: Enlargement, Russia, and European Security*, ed. Charles-Philippe David and Jacques Lévesque, Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 1999, 36 – 39.

⁴⁴ Термин был введен Джозефом С.Ни (Joseph S. Nye, Jr.) в *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990). Применительно к канадскому контексту, см. Fen Osler Hampson and Dean F. Oliver, “Pulpit

быстрого и весьма безудержного распространения информации, недостатки развитых демократических систем не остаются затерянными в рамках элиты или общественности отдельной страны, как ярко продемонстрировало международное злорадство по поводу “сюрприза”, преподнесенного штатом Флорида на последних президентских выборах в США. Разумеется, учитывая размеры и значимость Америки в мире, даже самые маленькие слабости ее системы привлекут непропорционально большое внимание добровольных критиков, хотя едва ли эта страна является основным нарушителем демократической справедливости в мире.

Взять хотя бы наиболее очевидный пример среди большого числа подобных примеров. Как не перестает указывать посткоммунистическая пресса, политический процесс в России продолжает оставаться бесконечно более коррумпированным, чем в США (оставаясь при этом гораздо менее коррумпированным, чем при тоталитарном режиме).⁴⁵ Но, спрашивается, как можно доверять призывам американской прессы к правительству президента Ельцина, а затем и президента Путина, обуздать коррупцию, в то время как в прессе широко освещаются скандалы вокруг администрации Клинтона?

Канада – страна, которая гораздо меньше, чем США и Россия подвержена пристальному международному вниманию, и в которой всегда имеется возможность удерживать основные скандалы, по крайней мере, в стороне от центра международного внимания. Как бы ни тревожило канадцев положение их страны в мировой иерархии, имеется, по крайней мере, одно утешение, что собственные демократические дефициты Канады не смогут запятнать возвышенную декларативную политику страны. Хотя даже это утешение не имеет никаких гарантий, ибо рано или поздно все тайные новости становятся явными.

Например, Организация американских государств (ОАС) приняла предложенный Канадой план послать делегацию в Перу, вследствие острой борьбы развернувшейся на проходящих здесь в начале 2000 года президентских выборах. Делегацию возглавил Ллойд Аксворси (Lloyd Axworthy), который являлся в то время министром иностранных дел. Его цитировали как автора аргумента, который он отстаивал в дис-

Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine,” *International Journal* 53 (Summer 1998): 379 – 406.

⁴⁵ Один пример из многих – “Московский комсомолец”, бывший орган организации “Молодых коммунистов” советской коммунистической партии, которому удалось успешно преобразиться. “МК” поместил несколько статей о партийной политической коррупции, одна из которых, написанная Алексеем Зверевым, озаглавлена “Взятки в Думе берут без тени смущения”, МК, 22 февраля 2000г., 2.

куссиях OAS вокруг Перу, что искреннее уважение к желаниям народа – фундаментальный аспект безопасности человека. Но как можно было доверять Аксуорси в этом вопросе, когда в Канаде первые полосы газет пестрели историями о всевозможных злоупотреблениях в распределении формируемых из средств налогоплательщиков грантов. Гранты предоставлялись правительством различным фирмам в рамках программы по созданию рабочих мест, а те в ответ переводили средства кампании правящей партии? Примерно в это же время в Канадской прессе высказывались также догадки о том, что некоторые основные канадские фирмы, функционирующие в Перу, являются не только получателями выгод от правительственных схем по поддержке канадского экспорта, но также и главными партийными контрибуторами.⁴⁶

Подобные истории по многим критериям подпадают под категорию ординарных событий (“собака-кусает-человека”), ибо не добавляют ничего нового к имеющимся утверждениям о том, что внешняя политика и безопасность продается и покупается. Ведь еще такой деятель как Дуайт Эйзенхауэр – бывший республиканский президент и главнокомандующий – создал достопамятный термин “военно-промышленный комплекс”, который он использовал в предостережении во время своего прощального обращения к нации, что холодная война создала нечто

... новое в Американском опыте. . . соединение огромной военной организации и крупной индустрии оружия. [Его] влияние ощущается в каждом городе, в каждом государственном учреждении, в каждом офисе федерального правительства. . . В правительственных советах мы должны остерегаться поступления непопозволенного влияния, как желаемого, так и непрошеного, со стороны военно-промышленного комплекса.⁴⁷

Нет особого смысла в том, чтобы поносить оборонную промышленность, корпоративную Северную Америку, синдикалистское движение, религиозные организации, ассоциации пенсионеров или любые другие группы, которые в плюралистическом обществе борются за благосклонность правительства. Эти группы имеют право и, можно сказать, обязанность защищать свои интересы внутри страны и за рубежом. Проблема состоит в том, что они имеют для этого гораздо больше возможностей, чем отдельный избиратель, который лишь отдает свой голос, но не платит денег. Не только это, но и дисбаланс в этой связи между собственными интересами партий и интересами граждан похоже получил

⁴⁶ “Peru Tops List of EDC Basket Cases,” *Ottawa Citizen*, 14 May 2000, A4; James Baxter, “Canada Wins OAS Bid to Aid Peru,” *ibid.*, 6 June 2000, A4.

⁴⁷ Цитируется по *The Cold War*, New York: Random House, 1993, 138.

больший перекоп в пользу первого в изменившихся геополитических условиях 1990-х годов.

Холодная война, несмотря на возвышенные слова президента Эйзенхауэра, была закрытой системой. Ее центральный момент – стратегическое ядерное противостояние Восток – Запад – требовал от принимающих решения соблюдения иерархии приоритетов и системы правил, высокого уровня дисциплины. Невыносимые наказания возлагались в том случае, если принимающие решения лица переставали видеть стратегические интересы представляемого сообщества, позволяя материальным интересам влиять на анализ и принятие решений. Этот геостратегический контекст гарантировал, что внешнеполитические решения принимались исходя из стратегических императивов, а не под давлением фандрайзинга. С окончанием холодной войны денежные соображения стали тем хвостом, который вертит внешнеполитической собакой.⁴⁸

Микки Кантор – торговый представитель президента Клинтона – объясняя необходимость “вернуть нормальную иерархию, которая ставит внешнюю политику над коммерческими интересами”, сделал следующее острое замечание: “Времена, когда мы могли позволить себе подчинить наши экономические интересы интересам внешней политики, давно миновали”.⁴⁹ Примечательно, что либеральное правительство Канады, заявляя о своей внешней политике на 1995 год, также поместило на первое место среди трех приоритетов внешней политики содействие процветанию и занятости; двумя другими приоритетами были названы защита канадской безопасности и распространение канадских ценностей и канадской культуры.⁵⁰

Мнением о том, что интересы внешней политики должны быть подчинены экономическим интересам была подготовлена почва для крупномасштабных нарушений финансирования кампании. Правительство традиционно использует свое влияние для защиты интересов лидеров национальной промышленности, а также в процессе развития экспорта, создания рабочих мест и общего процветания. Что же здесь может вызывать возражения? Возможно многое, поскольку с окончанием холодной войны больше нельзя быть уверенным, что такие решения будут подвергаться тщательному анализу на предмет их стратегической релевантности, влияния на стабильность в регионе, их последствий для того или иного режима, который правительство, возможно, желает или не желает поддержать.

⁴⁸ См. Samuel P. Huntington, “The Erosion of American National Interests,” *Foreign Affairs* 76 (September/October 1997): 28 – 49.

⁴⁹ Цитируется по “The World According to Gore,” *Economist*, 6 May 2000, 30.

⁵⁰ *Canada in the World*, 10.

Исчезновение принудительного стратегического обоснования действий не смогло помочь, но поставило под сомнение мотивацию правительства в проведении внешней политики. Многие в Канаде удивлялись, почему во время государственного визита в 1997 году президента Индонезии Сухарто, правительство лезло из кожи вон, чтобы не позволить ему стать свидетелем миролюбивого внутреннего протеста? Было ли желание поддержать все более неустойчивый режим Дакарты (который рухнул год спустя) продиктовано представлениями о том, что это наилучшая возможность для стабильных преобразований на архипелаге? Или такое отношение было вызвано интересами серьезных воротил канадской промышленности, инвестирующих в Индонезию, которые любой ценой стремились продлить царствование Сухарто?⁵¹ Смысл не в том, чтобы очернить законные интересы бизнеса, а в том, чтобы поставить вопрос, каким образом эти интересы должны вписываться в формирование правительственной политики. Очень важно также поставить вопрос, может ли эффективная демократия позволить себе нести груз подозрений в том, что ее политика диктуется особыми интересами, которые противоположны общественным.

Выводы.

Излишне упоминать, что и Канада, и США заинтересованы в модернизации и переоснащении своих демократий. Но, в некотором отношении, они имеют и общий интерес, или интерес, к которому можно адресоваться параллельно. Во-первых, обе страны находятся в настоящее время в определенной зависимости друг от друга, что требует возрастания симметрии во внутренней политике обеих.⁵² Механизмы арбитража на условиях Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) теряют смысл, если одна страна радикально превосходит другую по сравнительным демократическим полномочиям. Второе, широкие внешнеполитические цели обеих стран большей частью совпадают, несмотря на то, что методы и устремления государств могут быть во многом различны. Третье, перефразируя статью в недавнем выпуске *Foreign Affairs*, можно сказать, что, поскольку финансирование избирательной кампании в 90-х годах приобрело глобальный характер, воз-

⁵¹ Об уничтожающей критике мотивации канадских отношений с режимом Сухарто см. David Webster, "In Suharto Regime's Dying Days, Canada Looked for More Business," на вебсайте Canadian Action for Indonesia and East Timor, <http://www.redeagle.com/cafi/bc/articles/suharto.htm>.

⁵² По данным федерального статистического агентства Канады (Statscan), в 2000 году около 86% канадского экспорта было направлено в США, откуда получено 74% импорта. См. <http://www.statcan.ca>.

ника не обходимость многостороннего подхода к проблеме возможных злоупотреблений. Как пишет автор статьи Жан Буссэй,

Возникновение в мире огромного богатства, не привязанного к какой-то одной стране, стало орудием покупки влияния и силой для локальной и глобальной коррупции. Финансирование кампании, ноу-хау и охота за специалистами приняли глобальный характер, в то время как национальные механизмы для их регулирования существенно отстали.⁵³

Более того, Канада и США делают первые попытки совместной работы над проблемой демократических реформ не только в своих странах, но и на Американском континенте. Они особо заинтересованы в работе с Мексикой – их партнером по NAFTA, которая в последние годы сделала важные шаги в демократизации своей политической системы, включая подход к партийному финансированию. В частности, было объявлено, что публично предоставляемые пожертвования для партий являются более важными, чем ресурсы, передаваемые в частном порядке.⁵⁴ Поскольку во всех трех странах в 2000 году состоялись выборы, мы можем через короткое время получить важную возможность по-новому взглянуть на вопросы демократической реформы и партийного финансирования.

В чем может заключаться для демократий этот новый старт? В то время как в Северной Америке законодательство эволюционирует неравномерно, имеется ряд принципов, которым ее лидеры могли бы с успехом следовать.

Во-первых, необходимо значительно увеличить ресурсы, направляемые на развитие политического процесса. Их должно быть достаточно для того, чтобы политические партии были столь же активны в периоды между выборами, как в периоды выборов, чтобы они были вовлечены в поиск решений внутренних и внешних проблем, а не посвящали свою деятельность преимущественно проведению выборных кампаний. Партии должны быть способны интегрировать интересы огромного числа групп, составляющих общество, в единое функциональное целое. Если этого не сделают они, то кто же?

Во-вторых, система финансирования должна гарантировать большее доверие партий к деньгам, поступившим от избирателей, чем к средствам, внесенным под особые интересы и лоббирование, независимо от источника поступлений: промышленности, трудовой сферы, гра-

⁵³ Bussey, "Campaign Finance Goes Global," 75.

⁵⁴ Для описания мексиканской системы см. вебсайт Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>.

жданского общества или из-за рубежа. В процессе формирования и реализации политики общественные деньги должны прозвучать так же громко, как и лоббистские, общественные средства должны составлять не менее пятидесяти процентов всех направляемых партиям ресурсов.

Третье, чтобы заставить систему работать, следует поставить на первое место прозрачность источников поступления финансовой поддержки для партий. Абсолютная прозрачность невозможна. Даже такая весьма искусственная система общественного финансирования и финансовой отчетности партий как в Германии не может уберечь от *Spendenaffäre*. И все же, суровые наказания для жертвователей и партий, укрывающих пожертвования, могут иметь важное значение.

В-четвертых, все это должно сопровождаться серьезными усилиями, направленными на повышение уровня информированности общественности о существующих проблемах – в школах, в системе высшего образования, в прессе и среди части общественных деятелей. Непрофессионализм и поверхностность, характерные для сегодняшней ситуации, наносят ущерб демократии.

И, наконец, усилия по совершенствованию демократии должны также стать фокусом более широкой согласованно формируемой и осуществляемой международной политики. В июне 2000 года около 100 демократических и демократизированных стран собрались в Варшаве для подписания манифеста о “. . . сотрудничестве при решении проблем, связанных с развитием демократии в существующих международных и региональных институтах”. И это, и создание в последние годы международных неправительственных организаций, которые подобно IDEA и Transparency International посвящены демократическому развитию, являются важными шагами в правильном направлении. Но если процветание демократии будет и дальше приобретать все более глобальный характер, то развитым демократиям придется согласиться с тем, что их усилия по мониторингу развития демократизированных государств и оказанию помощи в преодолении имеющихся недостатков должны быть сопряжены структурными реформами в их собственных системах. Безусловно, ставки огромны. Демократическая модернизация в развитых демократиях очень важна, если их обязательства по отношению к миру развивающихся и трансформирующихся государств будут сохраняться. Но не менее важно, чтобы развитые демократии не были полностью поглощены процессом собственной ре-демократизации. Из этой перспективы, демократическое обновление и демократическая реформа чрезвычайно важны для осуществления любых усилий для защиты мира, безопасности и стабильности, как внутри стран, так и за их пределами.

Расширение НАТО накануне второго раунда.

*Михаэла Вашью; Майкл Шмидт*¹

Расширение НАТО является вопросом исключительной важности не только для кандидатов на вступление в эту организацию, но практически для каждого члена Евро-Атлантического Совета по сотрудничеству.² Действительно, за десятилетие, прошедшее с окончания холодной войны, НАТО доказало, что она является единственной организацией, способной обеспечить надежную безопасность на Евро-Атлантическом пространстве. Поэтому для стран, стремящихся к мировому порядку, через безопасность на основе сотрудничества расширение НАТО является перспективой, обещающей усиление региональной безопасности и расширение зоны безопасности на соседние регионы.

Перспективы безопасности, разумеется, всегда связаны с определенным контекстом. Так мы видим, рассматривая ситуацию, сложившуюся после холодной войны, что ее определенные особенности, имеющие отношение к расширению НАТО, приняли неясные очертания. Например, заслуживают особого внимания проблемы перехода от командной экономике к рыночной в посткоммунистических странах. Конечно же предполагаемые экономические и социальные реформы, а так же инве-

¹ Михаэла Вашью (Mihaela Vasiu) – руководитель подразделения отдела НАТО, министерство иностранных дел Румынии, Бухарест, Румыния; Майкл Шмидт (Michael Schmitt) – директор, руководитель программы для старшего руководящего состава по изучению вопросов Европейского центра по вопросам безопасности и международных отношений им. Джорджа С. Маршала (George S. Marshall), Гармиш-Партенкирхен, Германия. Взгляды, представленные в данной статье, являются личными взглядами авторов и не выражают точку зрения правительств Румынии или США, а так же каких-либо организаций или представительств этих стран. Авторы выражают благодарность Саре Праат (Ms. Sarah Pratt) за исследовательскую помощь в подготовке этой статьи.

² Вступление в НАТО осуществляется в соответствии со ст. 10 Североатлантического Договора (Вашингтонского Договора), 4 апреля 1949 года: “Стороны могут по единодушному соглашению просить любую другую европейскую страну поддержать принципы данного Договора и внести свой вклад в безопасность Североатлантического региона, присоединившись к данному Договору.” Принципы, регулирующие вступление намечены в документе НАТО 1995 года “Изучение проблемы расширения НАТО”, рассмотренного главами стран и государств, участвовавших во встрече Североатлантического Совета 3 сентября 1995 (с ним можно ознакомиться на сайте – <http://www.nato.docu/basicxt/enl-9501.html>, который доступен с 22 июня 2001. Евро-Атлантический Совет (Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)) это форум, на котором 49 членов НАТО и стран, участвующих в организации “Партнерство ради мира” (плюс Таджикистан) обсуждают политические и связанные с безопасностью темы и изучают возможности взаимной помощи в широком ряду регионов.

стиции в инфраструктуру, необходимые для того чтобы использовать удобный момент и ускорить глобализацию весьма дорогостоящи. Но такова же будет модернизация посткоммунистических военных сил, которая потребует, если им придется присоединиться к Альянсу. Таким образом, страны, претендующие на вступление в НАТО, часто сталкиваются с жестким выбором “пушки или масло”, и этот факт станет настоящей проблемой в обозримом будущем. С точки зрения приоритета внутренней политики, расширение НАТО едва ли является бесплатным и безболезненным императивом.

Точно так же международные организации и их члены, в этом случае НАТО, сталкиваются с трудным выбором.³ Какими должны быть будущие роль и задачи НАТО? Станут ли страны, стремящиеся в НАТО, просто “потребителями” безопасности или будут вносить свой вклад в нее? Как можно определить безопасность в евразийском контексте? Какими критериями мы должны при этом пользоваться - объективными или субъективными, материальными или нематериальными? К каким выводам они приведут при подсчете затрат и результатов расширения на Восток? До какой степени должны (и могут) такие организации настаивать на внутренней реформе, будь эта реформа экономической, политической или социальной, с тем, чтобы страны претенденты достигли устойчивого уровня стабильности, перед тем как допустить их интеграцию в основные европейские и Евроатлантические структуры?

В исследовании этих вопросов мы начнем с описания существующей ситуации в области безопасности, особенно тех переменных, которые воздействуют на стабильность за пределами границ НАТО. Основываясь на этом фундаменте, мы затем определим издержки и выгоды процесса расширения равным образом как для стран-кандидатов на вступление, так и стран-членов. Очень важно исследовать обе эти перспективы, поскольку конечное решение по расширению будет не только иметь важное воздействие на уровень развития Альянса как целого, но оно также определит форму будущего сотрудничества, как между самими странами-претендентами, так и с другими странами-партнерами.⁴ В конце мы приходим к заключению, что целостный подход к региональной безопасности неуклонно ведет к признанию положения, что вклад НАТО в коллективную безопасность мог бы быть существенно усилен

³ Союзническая поддержка расширения обсуждается в книге Ryan C. Hendrickson “NATO’s Open Door Policy and the Next Round of Enlargement”, *Parameters* 30: (Winter 2000): 53 – 66.

⁴ Исходя из собственного опыта, мы часто используем опыт Румынии как *case study* для иллюстрации высказанных положений.

решением Альянса об увеличении количества членов на Пражском Саммите НАТО в 2002 г.⁵

Параметры безопасности до Праги.

Окончание холодной войны и связанное с ним крушение коммунистической системы побудили многих полагать, что дни НАТО сочтены.⁶ Как-никак основная угроза Евроатлантической безопасности, настоящий *raison d'être* Альянса – Советский Союз – распался почти неожиданно. Тем не менее, после десяти лет трудных экономических и политических преобразований в бывших коммунистических странах, НАТО не только приспособилась к изменившемуся контексту безопасности, в настоящее время она играет центральную роль, содействуя им в осуществлении перехода к демократии и построении рыночной экономики. Пройдя через такие стратегические фазы, как оборона, сдерживание и разрядка международной напряженности, Альянс принял в 21 веке стратегию безопасности, основанной на сотрудничестве.

Год 1999 отмечает собой важнейшую веху в послевоенной истории НАТО, поскольку состоялись три решающих события: конфликт в Косово, расширение НАТО и принятие Инициатив Вашингтонского саммита.⁷ Косово высветило как слабые, так и сильные стороны Альянса, которые, поскольку приближается следующий раунд расширения, могут с вероятностью оказаться существенными. В то время как операции НАТО против Федеративной Республики Югославии обнаружили расхождения между Соединенными Штатами и их европейскими союзниками, они также ясно продемонстрировали, что НАТО может положиться на государства-партнеров, особенно на тех из них, кто стре-

⁵ Определение коллективной безопасности, используемое Европейским центром по изучению вопросов безопасности им. Джорджа Маршалла, подразумевает: "Господствующее понятие безопасности после окончания холодной войны, которое придает особое значение практическому, а временами институциональному сотрудничеству между странами, как средству преодоления недоверия и вражды в целях построения сообщества новой безопасности". *Resident Programs Glossary*, Executive Program Intranet page.

⁶ См., например, дискуссию в The Council for a Livable World Education Fund, *Arguments for NATO expansion & Rebuttals*, <http://ww-vv.clw.org/pub/clw/ef/natobook/proarg.html>, доступ с 22 июня 2001. Смотри также "NATO Needs an Overhaul, Expansion, or Not." Можно ознакомиться на сайте <http://www.brook.edu/views/op%2Ded/ohanlon/!9970819.html>, доступ с 22 июня 2001.

⁷ Материалы о Вашингтонском саммите представлены в издании *NATO Fact Sheet*, с которым можно ознакомиться на сайте <http://www.nato.int/docu/facts/2000/ach-summ.htm>, доступ с 22 июня 2001.

мится к вступлению в НАТО.⁸ Более того, Союзнические вооруженные силы, задействованные в операции, наглядно проиллюстрировали важность окрепшего сотрудничества между настоящими членами Альянса и теми странами, которые, не являясь его членами, проявляли заинтересованность в ситуации на Балканах и в качестве партнеров прямым или косвенным образом принимали участие в кампании. В то же время это не самым благоприятным образом высветило связь между интересами России и новыми миссиями НАТО, не указанными в Статье 5, также как и пределы концепции Партнерства ради Мира (ПрМ). В самом деле, в ответ на кампанию в Косово, Россия отказалась от активного участия в ПрМ, приостановила всякую деятельность, связанную с ее Программой индивидуального партнерства⁹, и заморозила отношения с Альянсом; потепление в отношениях возникло только недавно.¹⁰

Вторым значительным событием, произошедшим в 1999 г., событием огромного символического значения, стала реализация первоначальной волны расширения НАТО согласно запросам, сделанным на Мадридском Саммите двумя годами ранее. Принятие Польши, Чешской Республики и Венгрии послужило подтверждением искренности НАТО в вопросе политики открытых дверей, и в этом смысле расширение явилось позитивным, стабилизирующим и весьма желательным развитием событий для этого региона. Оно подало надежду тем, кто также стремится к вхождению в Альянс, и, тем самым, послужило стимулом к продолжению необходимых военных, правительственных, социальных и экономических реформ. Проще говоря, оно заложило фундамент процессов, которые повышают внутреннюю и региональную стабильность в долгосрочной перспективе. Более того, вхождение в НАТО способство-

⁸ Партнерство ради Мира (ПрМ) является механизмом сотрудничества в области безопасности между НАТО и странами, являющимися ее индивидуальными партнерами. Формы деятельности включают планирование политики обороны и военного бюджета, проведение военных учений и гражданских операций по чрезвычайным ситуациям. В настоящее время существует 26 членов ПрМ, все из которых являются членами СЕАП. Странами-претендентами на вступление в НАТО являются Литва, Латвия, Эстония, Болгария, Румыния, Албания, Македония, Словакия и Словения.

⁹ Программы Индивидуального Партнерства согласованы между НАТО и каждым отдельным членом ПрМ. Рассчитанные на двухлетний срок, они включают положения относительно политических целей Партнера в ПрМ, определяют военные и прочие расходы, предназначенные для целей ПрМ, излагают основные цели сотрудничества между Партнером и НАТО, а также конкретные формы деятельности во всех областях сотрудничества.

¹⁰ Встречи министров в мае – июне 2000 г. были первыми официальными встречами Постоянного Совместного Совета на министерском уровне со времени проведения операция Союзнических Вооруженных сил в ответ на кризис в Косово.

вало значительным не столь заметным внутренним достижениям рассматриваемых стран в том смысле, что оно обозначило собой их “взросление”. Членство помогает новым членам расстаться со своим прошлым, тем самым, способствуя концептуальной ориентации правительства, вооруженных сил и гражданского общества на их будущее. Тем не менее, с точки зрения военного вклада, который три новых члена вносят в оперативные возможности НАТО, это решение являлось гораздо менее конструктивным.¹¹ В самом деле, НАТО недавно признала их неготовность выполнить военные обязательства, взятые на себя перед вступлением в Альянс, неготовность, которую никто из них не отрицает. Таким образом, ответ на вопрос о том, считать ли первый раунд расширения успехом или провалом, зависит от применяемого масштаба эффективности.

Заключительным важнейшим событием 1999 г. стало принятие Вашингтонских инициатив во время саммита НАТО в столице Соединенных Штатов. Некоторые из инициатив, включая усовершенствованное и более оперативное Партнерство ради Мира (ЕМОР)¹² и Инициатив оборонных потенциалов (DCI)¹³, имели важнейшее значение для стран-претендентов на вступление в НАТО. Тем не менее, именно создание Плана действий по вступлению в НАТО (МАР) имело самое прямое и непосредственное отношение к девяти странам, желающим присоединиться к Альянсу. Целью МАР является содействие странам-претендентам в их подготовке к вступлению. Он включает несколько

¹¹ Например, смотри “Air Force is Problematic Part of Czech Army”, *Czech News Agency CTK National News Wire*, Prague, 17 May 2001.

¹² Документ “Усовершенствованное и более оперативное партнерство ради Мира” (ЕМОР) был принят на Вашингтонском саммите 1999 г.. Он фокусирует внимание на расширении форм партнерства посредством признания трех элементов: Политико-военные основы операций ПрМ под командованием НАТО; расширенный и адаптированный процесс планирования и анализа по программе ПрМ; и усовершенствованное военно-практическое и оборонно-значимое сотрудничество, охватывающее весь спектр форм сотрудничества ПрМ. Существенным компонентом третьего элемента является инициатива “Концепция оперативного потенциала для операций ПрМ, проводимых под командованием НАТО”, которая направлена на развитие военного сотрудничества в целях содействия странам-партнерам в создании вооруженных сил, которые были бы способны к лучшему взаимодействию с силами НАТО в ходе антикризисных операций.

¹³ Инициатива оборонных возможностей (DCI) является попыткой НАТО, одобренной на Вашингтонском саммите 1999 г., усовершенствовать оперативные возможности НАТО. Ее более глубокая характеристика дана в электронном издании НАТО по адресу <http://www.nato.int/docu/facts/2000/nato-dci.htm>, доступ с 22 июня 2001.

важнейших положений: 1) ежегодные отчеты стран-претендентов относительно их программ, включая такие аспекты, как политический, экономический, оборонный, правовой, природных ресурсов и аспект безопасности; 2) механизмы обратной связи и обмена информацией относительно данного прогресса, включая ежегодную встречу “19 + 1” на уровне Совета¹⁴; 3) координацию усилий стран-членов НАТО по оказанию помощи странам-претендентам в вопросах обороны; и 4) подход на основе оборонного планирования, включая контроль выполнения плановых заданий.¹⁵ Важно подчеркнуть, что МАР не является опросным листом, соблюдение его положений не гарантирует приглашения к вступлению. Несмотря на то, что МАР со всей очевидностью является важнейшим фактором любого приглашения к началу переговоров о вступлении, в конечном итоге решение имеет политический характер и принимается на основе рассмотрения каждого конкретного случая странами-членами.

Поскольку МАР был проведен в жизнь уже после того, как Польша, Венгрия и Чешская республика были приглашены к вступлению, к ним не были применены многочисленные критерии МАР.¹⁶ Для тех, кто не был столь удачлив и не был приглашен в первом раунде расширения, МАР выступает как обоюдоострый меч. С одной стороны,

¹⁴ Это встречи девятнадцати стран-членов НАТО с одной из стран, претендующих на вступление в Альянс.

¹⁵ Для получения более подробной информации о МАР смотри “План действий по вступлению в НАТО” (Membership Action Plan(MAP)), NATO Press Release NAC-S(99)66, 24 апреля 1999 на сайте: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>, доступном с 22 июня 2001. Смотри также Jeffrey Simon “NATO’s Membership Action Plan and Defense Planning: Credibility at Stake”, *Problems of Post-Communism*, май-июнь 2001, 28 – 36.

¹⁶ Политические и экономические критерии включают “регулирование любых международных, этнических и территориальных разногласий мирными средствами; соблюдение законов и прав человека; демократический контроль над вооруженными силами; обеспечение стабильности и благосостояния посредством экономической свободы, социальной справедливости и охраны окружающей среды”. Проблемы обороны и вооруженные силы стран, претендующих на вступление в НАТО, в основном рассматриваются с точки зрения их способности участвовать в действиях Альянса и принимать полноценное участие в “Партнерстве ради Мира”. Проблемы ресурсов рассматриваются с той точки зрения, обладают ли страны-претенденты достаточными возможностями для выполнения обязательств по отношению соглашений с НАТО. И, наконец, вопросы безопасности включают применяемые страной процедуры защиты информации, в то время как правовой критерий фокусирует внимание на совместимости соглашений, регулирующих участие в НАТО, с внутренней правовой системой. NATO Handbook 2001, Ch. 3, помещен на сайте <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/index.htm>, доступен с 22 июня 2001.

соответствие критериям МАР не гарантирует членства в будущем, а несоответствие им почти наверняка исключает возможность предложения о вступлении. Таким образом, МАР предъявляет дополнительный набор требований, которым должны соответствовать страны, претендующие на вступление в НАТО, и который может быть использован странами-участницами, противящимися расширению (либо вообще, либо в отношении одной определенной страны), как оправдание отказа. Поскольку НАТО определяет эти стандарты, то решения, направленные против расширения, будут в меньшей степени обусловлены политическими соображениями и станут более объективными, чем они были в отсутствие таких критериев. С другой стороны, МАР позитивен тем, что он поощряет необходимые реформы. Эти реформы очень важны для стабильности как самих этих стран, так и для региона в целом. Действительно, помимо той роли, которую они играют в процессе вступления в НАТО, реформы, требуемые МАР, как правило, ценны тем, что они сами по себе необходимы.

Случай Румынии поясняет это. Румыния вступает в НАТО во втором раунде расширения и попадает под действие МАР. Подготовка к членству в НАТО через достижение поставленных МАР целей подтвердила, что это является эффективным средством ускорения всего процесса реформирования и модернизации страны. Этот положительный опыт привел к твердому обязательству со стороны Румынии продолжить реформу своих вооруженных сил соответственно планам, согласованным с Альянсом, и к тому, что консультации с Альянсом по осуществлению этого процесса были расширены. Действительно, правительство, избранное в ноябре 2000 года, еще более нацелено на процесс подготовки к членству в НАТО, процесс, который служит средством изменений во многих областях. Например, рост способности управлять кризисными ситуациями, реформирование и создание более прозрачной системы управления людскими резервами, большая готовность к новым совместным действиям с членами Альянса и другими партнерами находится среди приоритетов следующего периода.¹⁷ Становится очевидно,

¹⁷ См. Речь государственного секретаря министерства иностранных дел Румынии Михнея Мотока (Mihnea Motoc) на международном семинаре "Румыния и НАТО", 31 января 2001: сайт: <http://www.mae.ro>, доступный с 22 июня 2001. См. также "Заявление о присоединении Румынии к НАТО", пресс релиз правительства Румынии, 7 марта 2001, на сайте: <http://domino.kappa.ro/govern/cp.nsyArhivaEnhg>, доступен с 22 июня 2001. Последний документ выражает консенсус основных политических партий Румынии относительно вступления страны в НАТО. Он был подписан представителями восьми партий, среди которых был Премьер-министр Андриан Настасе (Andrian Nastase). Аргументы Румынии в пользу вступления в НАТО были изложены отделом НАТО министерства иностранных дел в документе "Интеграция Румынии в НАТО", с которым можно ознакомиться на сайте:

что не только МАР улучшает готовность стран соответствовать требованиям, необходимым для допуска в НАТО, но и само стремление соответствовать требованиям МАР, как и большая часть других приготовлений для членства в НАТО, является благотворным процессом независимо от вопроса расширения НАТО.

Развитие обстановки безопасности в Европе, начиная с 1999 года, который может служить водоразделом, сделало расширение НАТО все более спорным вопросом. Особого упоминания требует оборонная политика США и Европы, так же как и все с ней связанное, а так же то исключительное место, которое занимает Россия на сцене европейской безопасности. Последние события, такие как в Боснии, Косово и Македонии, достаточно ясно показывают, что принятие решений, имеющих отношение к роли Альянса в делах европейской безопасности, окажутся в лучшем случае сложными. Что действительно важно при формировании планов в будущем, так это то, чтобы политика в области безопасности, осуществляемая Европой и политика Соединенными Штатами, дополняли друг друга. Любое отклонение разрушает консенсус, необходимый для расширения НАТО.

Администрация Буша предприняла всеобъемлющий стратегический анализ оборонной политики, который концентрируется на определении соответствующих ролей, действий, подходов и регионов, на которые следует обратить внимание. Пока не ясно, сконцентрируются ли Соединенные Штаты на Азии или Европе нет однозначного ответа, очевидно, что США собираются сражаться при помощи технологий информационной эры, чтобы доминировать в крупномасштабных конфликтах. Этот “электронный способ ведения войны” подразумевает использование новейших средств управления, контроля, коммуникаций, компьютерной техники, разведки, наблюдения и рекогносцировки (C4ISR) и сверхточного вооружения для того, чтобы ослепить врага, сделать его действия прозрачными и скоординировать точные массированные удары по важнейшим целям. Конфликты более низкого уровня, особенно операции по поддержанию мира, также находятся под пристальным вниманием. Например, несмотря на то, что Соединенные Штаты по-прежнему участвуют в действиях по поддержанию мира на Балканах, давление относительно вывода или по крайней мере сокращения американского присутствия возрастает.¹⁸

Между тем, картина европейской безопасности также не отличается определенностью. Одно можно сказать с определенностью - что в

<http://doinino.karpa.ro/mae/dosare.nsf/DosareEng>, доступном с 22 июня 2001.

¹⁸ См., напр. “Rumsfeld ‘Pushing’ to Get U.S. Out of Bosnia”, *Deutsche Presse-Agentur*, 18 May 2001. Смотри также: Trudy Rubin, “Rumsfeld Has Peculiar View of U.S. Role”, *The Des Moines Register*, 5 June 2001, 7.

обозримом будущем европейцы не будут способны соответствовать технологическим возможностям США. В какой-то степени это может повлечь за собой разделение труда между вооруженными силами США и их союзников по НАТО. На период ближайшего будущего, однако, критерием европейской безопасности и оборонной политики стало обязательство Союза Европы достичь способности развертывания 60 000-го сил отрядов быстрого реагирования в отдаленных кризисных точках в течение 60 дней и последующим обеспечением их в течение года. При сокращении европейских военных бюджетов, достижение этих целей к обозначенной дате 2003 г. будет серьезной проблемой. Новые войска быстрого реагирования предоставили бы Европе возможность выполнять “петербургские задачи” – гуманитарную помощь, миротворческие действия, кризисное урегулирование – в составе сил НАТО или автономно.¹⁹ Второй вариант должен был бы устроить американцев, поскольку европейское содействие освободило бы их от их доли участия в любой из таких операций. Однако существует риск того, что чрезмерное сосредоточение европейцев на действиях по поддержанию мира может подорвать способность в будущем осуществлять крупномасштабные военные операции, тем самым увеличивая долю ответственности Соединенных Штатов в таких операциях. Такое разделение труда могло бы быть разрушительным для Альянса в том смысле, что США и их европейские партнеры оказались бы подвержены различным стимулам и рискам в процессе принятия решений на основе консенсуса.²⁰ Во избежание этой ситуации Соединенные Штаты должны придерживаться своих обязательств, связанных с действиями НАТО на Балканах, а европейцы должны утвердить военные бюджеты, согласующиеся с их возросшей ответственностью за урегулирование кризисов на их собственном континенте.

Все это следует рассматривать через призму трансатлантического партнерства. Ясно, что Европа не хочет рвать свои отношения с Соединенными Штатами, также как и Соединенные Штаты не желают отказываться от роли “европейской силы”. Тем не менее, та решитель-

¹⁹ В декабре 1999 г. Совет Союза Европы четко сформулировал эту “главную цель” расширения военных возможностей СЕ. В соответствии с нею, вооруженные силы СЕ должны быть способны осуществить комплекс так называемых Петербургских задач, изложенных в Амстердамском Договоре 1997 г. – задачи гуманитарной помощи и спасения пострадавших, задачи поддержания мира, задачи боевых подразделений в кризисном урегулировании, в том числе миротворческие действия. Эти возможности должны послужить военным фундаментом его Общей политики в области внешних сношений и безопасности.

²⁰ Hans Binnendijk, “A Trans-Atlantic Division of Labor Could Undermine NATO”, *The International Herald Tribune*, 7 April 2001. Помещен на сайте: <http://www.iht.com/articles/16077.html>, доступ с 2 июля 2001.

ность с которой СЕ осуществляет проект Европейской обороны с момента Хельсинкского Европейского Совета, может наводить на мысль о том, что Европа желает обладать военными возможностями, которые позволили бы ей дистанцировать себя от оборонной политики США.²¹ В то же время, стремление США построить систему противоракетной обороны вызвало гнев европейцев, однако американцы, вопреки недавним попыткам успокоить своих союзников, демонстрируют мало признаков отказа от своей идеи. Интересным представляется вопрос о том, является ли для Соединенных Штатов реагирование на европейские подходы доминирующей тенденцией или же наоборот, или, возможно, трансатлантическая тенденция по отношению к независимым действиям является синергетической.

Дополнительная сложность в выравнивании безопасности связана с Россией. В настоящее время Россия приглашена Советом Европы для проведения переговоров по проблемам европейской обороны, самые последние консультации состоялись во время майского 2001 года саммита ЕС и России в Москве. В самом деле, Хавьер Солана, генеральный секретарь Совета Союза Европы и Верховный Уполномоченный ЕС по вопросам Общей политики в области внешних сношений и безопасности, выразил заинтересованность ЕС в расширении “стратегического партнерства” с Россией.²² Цели Европы ясны – чем более прочными являются евро-российские связи, тем более стабильными будут Россия и посткоммунистическое пространство.

Мотивы России менее понятны. Несмотря на то, что президент Путин объявляет, старые споры законченными, Россия явно стремится к заполнению пробелов, оставленных Соединенными Штатами.²³ Такие действия могут вероятно породить попытки ограничить российское влияние на решение таких проблем, как расширение НАТО или системы противоракетной обороны, что выглядит парадоксальным, так как США рассматривают сокращение своего участия в европейских де-

²¹ Именно на Хельсинкской встрече Совета Союза Европы, состоявшейся в декабре 1999 г., была принята “главная цель” совершенствования военных возможностей ЕС в целях осуществления действий по кризисному урегулированию.

²² Javier Solana “The EU-Russia Strategic Partnership”, Speech by the High Representative designate of the European Union For Common Foreign and Security Policy, Stockholm, 13 October 1999, помещен на сайте: <http://ue.eu.mVnewsroom>, доступ с 26 июня 2001.

²³ Patric E. Tyler, “Putin Sees Gain in US Distructions”, *The International Herald Tribune*, 7 April 2001. Помещен на сайте: <http://www.ihf.com/articles/16167.html>, доступ с 3 июля 2001.

лах, например, посредством вывода части воинского контингента с Балкан. Таким образом, динамика является захватывающей, хотя и неясной. Действительно ли Россия желает сотрудничества с Соединенными Штатами или же она остается в плену антагонистических отношений, служащих напоминанием о холодной войне? Как Россия рассматривает европейско-российские связи: как ценные сами по себе или как противовес Соединенным Штатам? Действительно ли Россия стремится к взаимовыгодному сотрудничеству с Европой, или же она просто ищет союзника с целью вывести себя из изоляции, последовавшей за потерей ею статуса супердержавы? Ответы на подобные вопросы явно имеют отношение к тому, как Россия будет воспринимать расширение НАТО. Такое же значение будет иметь восприятие Россией трансатлантических отношений, так как направленность этих отношений влияет на ее видение самого НАТО.

Каким бы ни было лицо нового европейско-атлантического партнерства, и независимо от того начнет Россия или нет мыслить в терминах совместной безопасности, расширение ЕС и НАТО должно продолжаться в восточном направлении в целях укрепления стабильности и демократии в странах этого региона. И все же мы должны быть реалистами. Динамика треугольника США – Европа – Россия в ее настоящей форме не является безусловно позитивной для стран, претендующих на вступление в НАТО, которые всегда находились и будут находиться в зависимости от отношений между супер-державами. Отсюда следует непредсказуемость того, когда и как будет происходить расширение НАТО.

Рассмотрим проблему противоракетной обороны в качестве примера. Россия предложила альтернативы американским планам противоракетной обороны, в частности – план строительства системы европейской противоракетной обороны вместо американской. Очевидно, что серьезность этого предложения находится под вопросом.²⁴ К тому же Соединенные Штаты уже высказывались о распространении зоны действия системы на их союзников. Тем не менее, когда российский министр иностранных дел описал угрозу, против которой подобная система могла бы быть развернута, как “гипотетическую”, эта характеристика вызвала резонанс в некоторых европейских столицах.²⁵ Некоторые

²⁴ Peter Baker, “West Sees Putin’s Shield Plan as Dud”, *The International Herald Tribune*, 4 April 2001. Помещен на сайте: <http://www.gn.apc.org/cndyorks/yspace/articles/bmd/dud.htm>, доступ с 3 июля 2001.

²⁵ “Missile Threat to U.S. ‘Hypothetical’”, *The International Herald Tribune*, 9 June 2001, помещен на сайте: <http://www.iht.com/articles/22394.html>, доступ с 26 июня 2001. Помещен на

даже посчитали проект скорее дестабилизирующим, чем просто ненужным.²⁶ Вопреки этому министр обороны США Рамсфельд на встрече в июне подтвердил министрам обороны НАТО, что Соединенные Штаты намерены продвигаться вперед в создании системы. Это произошло сразу же после неудачной попытки госсекретаря Колина Пауэла убедить своих партнеров по НАТО в необходимости такой системы противоракетной обороны во время встречи с ними неделей ранее. Ясно, что европейцы и американцы расходятся во мнениях по этому вопросу, и с той же степенью ясности можно заключить, что такого рода расхождение эксплуатируется русскими.

Для стран-претендентов ситуация в отношении расширения является деликатной, поскольку они могут испытывать давление относительно необходимости высказать свое мнение в поддержку той или другой точки зрения. Таким образом, помимо достоинств системы (или отсутствия таковых), страны-претенденты будут вынуждены просчитать какие страны занимают какую позицию по этому вопросу, и каким образом поддержка или неприятие (или воздержание) страны-претендента повлияет на избирательный голос каждой из девятнадцати государств-членов во время обсуждения вопросов расширения.²⁷ Более того, по мере развития вопроса позиции США, Европы, и, возможно, даже России могут поменяться местами. Слишком скорое определение своей позиции может оказаться опрометчивым.

Но было бы неверно, если бы страны-кандидаты рассматривали себя

сайте: <http://wwwadmin.gn.apc.org/cndyorks/yspace/articles/bmd/dud.htm>, доступ с 3 июля 2001.

²⁶ Президент Франции Жак Ширак, например, навесил на противоракетный щит ярлык “отличного стимула к распространению”, настаивая, что он побудит террористов и государства, враждебные Соединенным Штатам, разрабатывать такое оружие, которое необходимо для сокрушения этой системы; смотри: Frank Bruni, “Bush Tells NATO Shield is Needed”, *International Herald Tribune*, 14 June 2001, помещен на сайте: <http://www.ihf.com/articles/22791.html>, доступ с 26 июня 2001. После встречи с президентом Бушем президент России Путин заявил, что Россия предпримет именно это: “Мы укрепим свою ядерную мощь, установив многочисленные боеголовки на наших ракетах – ядерный потенциал России многократно возрастет”. “Putin Delivers Summit Verdict”. *BBC News*. 20 June 2001. Помещен на сайте: http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/europe/newsid_1396000/1396455.stm, доступ с 26 июня 2001.

²⁷ Министр обороны Румынии Йоан Мирча Паску уже отмечал, что Румыния не имеет возражений против планов США по размещению системы противоракетной обороны на том основании, что это оправданная реакция США в ответ на возможность атак со стороны преступных режимов и террористов. “Romania Has ‘No Objections’ to U.S. Missile Defense Plans”, *RFE/RL Newsline*, Vol. 5, No. 112, Part 11, 13 June 2001.

лишь жертвами напряженности между Соединенными Штатами, Россией и европейским силовым центром или Европой в целом. Напротив, они должны четко сформулировать веские аргументы в пользу того, что их присутствие в НАТО, учитывая текущие события на международной арене, повысит безопасность и стабильность. В условиях режима безопасности, основанной на сотрудничестве, особенно когда вероятность вооруженного конфликта между основными державами невысока, малые государства могут сделать уникальный и важный вклад в безопасность, как действуя активно – предоставляя вооруженные силы для операций Альянса, так и пассивным образом – не выступая сами как источник нестабильности.

И наконец, что особенно важно, юго-восточная Европа остается взрывоопасным регионом, отчаянно нуждающимся в стабилизирующем влиянии. До сих пор международное сообщество могло успешно приостанавливать конфликт(ы) на Балканах только на короткий период. Косово последовало за Боснией, затем во второй раз повторялось Косово, а сегодня серьезные волнения поднимаются в Македонии. Возможных будущих сценариев много, как и задач, выполнение которых, НАТО, возможно, возьмет на себя: миротворческие операции (включая задачи “out-of-area”); широкое участие НАТО в операциях по поддержанию мира с элементами принуждения; деятельность, повышающая уровень безопасности; ответ на военные действия, предпринятые в отношении одного или нескольких членов НАТО, в соответствии со статьей V Договора, или, возможно, в отношении участника “Партнерство ради мира”. Поскольку маловероятно, чтобы отдельная организация или страна была способна восстановить стабильность на длительный срок, если страны региона не станут выполнять обязательства по безопасности и взаимодействовать для ее поддержания, НАТО нуждается в сильных региональных связях. Те региональные государства, которые уже доказали свою надежность, поддержав Альянс в конфликте на Балканах, являются странами, которые, весьма вероятно, будут сотрудничать таким же образом и в будущем.

Расширение НАТО в Праге

Так как процесс расширения НАТО набрал силу, неоднократно демонстрировали содействие НАТО и связанные с нею организации европейской безопасности и стабильности. Возможно, наиболее важно то, что с окончанием холодной войны НАТО была способна выработать более широкий взгляд на безопасность – новую “Стратегическую концепцию”, которая предполагает создание отношений доверия и сотрудничества со странами, не входящими в Альянс, посредством таких механиз-

мов как СЕАП, ПрМ, а также создания особых отношений с Россией, Украиной и средиземноморскими странами. НАТО также способствовало укреплению европейской основы Альянса посредством создания ЕСБО, и таким образом способствовало усилению способности европейских более эффективно справляться с кризисами на своем континенте.²⁸

Направление и масштаб дальнейшего расширения НАТО будет оказывать определяющее влияние на современную геополитическую ситуацию. Это так же определит природу, контекст и будущее безопасности на основе сотрудничества. Будет ли принятие решения о расширении НАТО, заявленное в Праге, главным образом политическим, или оно будет в основном связано с проблемой средств, необходимых для вооруженных сил? Возможна ли комбинация этих двух подходов? Технические критерии, такие как полное выполнение требований МАР будут (и должны, если Альянс не хочет утратить доверие) приниматься во внимание, но и политические реалии приобретают все большее значение. Действительно, события, последовавшие за Вашингтонским саммитом, в известной мере изменили очертания процесса расширения НАТО.

Контуры решений, которые будут оглашены в Праге, еще нечетки. С точки зрения стран-кандидатов, один год это слишком короткий период, в течении которого определенно невозможно доказать готовность для присоединения к Альянсу. Но готовность стран, претендующих на вступление в НАТО, только часть дела. Важна позиция новой администрации США, также как и события, происходящие в Европе и в России.²⁹ Картина будет сложной, поскольку в процессе принятия решений, основанном на консенсусе, каждый член НАТО обладает эффективным правом вето.

В Праге вероятны различные сценарии расширения.³⁰ Начиная со сценария “большого шока”, по которому большая группа стран – вероятно все девять – будут приглашены к началу переговоров о вступлении, до дальнейшей отсрочки каких бы то ни было переговоров вообще. Первое маловероятно; страны-кандидаты находятся на различных уровнях готовности к присоединению, они пользуются различным уровнем поддержки со стороны Альянса, кроме того, если такая возможность ста-

²⁸ Концепция была одобрена на Вашингтонском саммите. Для того, чтобы ознакомиться с ее текстом, см. NATO Press Release NAC-S(99)65, “The Alliance’s Strategic Concept” 24 April 1999, доступен на сайте: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>, открыто 26 июля 2001г.

²⁹ Karl K. Schonberg, “The Evolution of American Attitudes toward the Atlantic Alliance Continuity and Change from the Washington Treaty to NATO Enlargement”, *European Security* (Winter 2000):1–30.

³⁰ О дискуссии по этой проблеме см.: Jeffrey Simon, “The Next Round of NATO Enlargement”, *Strategic Forum* No.176 (INSS, National Defense University), Oct.2000, на сайте: <http://www.ndu.edu/mss/strformWsf176.html>, открыто 26 июня 2001г.

нет реальностью, это может вызвать обеспокоенность России.³¹ Но в то же время сценарий, не предполагающий расширения, тоже маловероятен. Если бы Альянс предпочел не расширяться, доверие к широко провозглашенной политике “открытых дверей”, да и к НАТО вообще, оказалось бы под серьезным ударом. Кроме всего прочего, поддержка, оказываемая (в той или иной степени) странами-кандидатами действиям союзных сил, вероятность сотрудничества с НАТО в будущем может в значительной степени зависеть от степени поощрения поддержки, оказанной во время разрешения кризиса в Косово. Кроме того, простое существование МАР представляет собой определенную *de facto* (хотя не *de jure*) гарантию некоторой степени расширения, поэтому любая мотивация отказа от расширения в Праге была бы интерпретирована как злоупотребление доверием. А закрытие дверей, хотя бы временное, безусловно ослабило бы позицию пронатовски ориентированных политиков в странах-претендентах и укрепило бы позиции тех, кто оглядывается на биполярное прошлое.

Наиболее вероятным и разумным решением для всех, кого это касается, от НАТО до стран претендентов и России, могло бы явиться приглашение к вступлению, для ограниченного числа стран. Такая перспектива считает решенными спорные вопросы: “кого?”, и “основываясь на каких критериях?”.³² Некоторые настаивают на символическом принятии государств, входивших в бывший Советский Союз, *то есть* одной или нескольких стран Балтии. Другие высказываются за относительно безболезненное принятие, возможно, Словении и, в связи со вступлением Чехии в 1999 г., Словакии. Другие по-прежнему склонны к принятию тех стран, которые предоставили неоценимую помощь во время кризиса в Косово, и которые серьезно пострадали в результате Балканского кризиса – Албании и Македонии. В конечном итоге некоторые фокусируют внимание на стабильности в Юго-Восточной Европе в целом, указывая, что включение НАТО Болгарии и Румынии имеет большой геополити-

³¹ В мае 2000 г. представители стран-претендентов на встрече в Вильнюсе (Литва) пытались убедить членов Альянса в необходимости принятия именно такого плана действий в Праге. Текст заявления представлен в: “Vilnius Statement”, 19 May 2000, на сайте: <http://fas.org/man/nato/national/000519-statem.htm>, открытом 26 июня 2001г.

³² Для знакомства с интересной дискуссией по этой проблеме см.: “Answering Senate Questions about NATO Enlargement”, *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1154, 2 February 1998; на сайте: <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bgl154.html>, доступ с 26 июня 2001. См. также: Anthony J. Blinken, “New Mood Threatens NATO Enlargement”, *The International Herald Tribune*, 3 April 2001, на сайте: <http://www.mre.gov.br/acs/interclip/jornais/abril01/htribune03b.html>, доступ с 3 июля 2001.

ческий смысл. Возможно, что в свете разнообразия мнений, достойной рассмотрению компромиссной альтернативой могло бы стать принятие модели расширения ЕС, посредством установления календарных сроков и, тем самым, стимулирования стран к достижению прогресса на регулярной основе. Что бы ни случилось в будущем, полезным представляется рассмотрение различных измерений расширения, в связи с приближением Пражского Саммита.

Первый раунд расширения. Для того, чтобы иметь возможность представить себе, как может проходить следующий раунд расширения НАТО, полезно начать с того, чтобы оглянуться назад на принятие трех членов Вишеградской Группы – Польши, Чешской республики, и Венгрии. Решение о приглашении трех бывших коммунистических стран к вступлению в НАТО было в значительной степени основано на аргументах, не связанных с их военными возможностями. Скорее в центр внимания попадал прогресс, достигнутый ими в демократизации и создании рыночной экономики. Более того, принятие Польши и Чешской республики означало, что впервые за всю историю Альянса Германия, которая незадолго до этого конституировала свою самую восточную часть, больше не служила “пограничным государством” НАТО. Это явилось, конечно, утешением для немцев. И наконец не следует забывать, что опасность вызвать гнев России, в связи с расширением, была сведена до минимума благодаря тому факту, что ни одна из этих стран не граничила с Россией, так же как и не являлась частью бывшего Советского Союза.

Очевидно, что ситуация “кануна” Пражского саммита является принципиально иной. Неоднозначные результаты принятия “Вишеградской группы” не могли серьезно вдохновить членов Альянса на энергичное проведение расширения даже при том, что нынешние страны-претенденты во время подготовки к вступлению обладали преимуществами, связанными с деятельностью МАР. В самом деле, большая часть диалога между интеллектуалами накануне пражского саммита концентрируется вокруг полемики “системный потребитель / системный производитель безопасности”. Другими словами, принесет ли каждый отдельный претендент так же много на стол безопасности, сколько унесет с собой? В дополнение к этому, в этом раунде список претендентов включает страны, выделившиеся из бывшего Советского Союза, а также государства, граничащие с нестабильным Балканским регионом. Таким образом, интересы России являются в настоящее время более уязвимыми, чем в течение первого раунда расширения.

Но, что бы ни говорили, остается фактом то, что Центральная Европа превращается в полюс регионального процветания. Польша, Чешская республика и Венгрия в настоящее время частично интегрированы

в Евроатлантические структуры и начали серьезные переговоры с европейским союзом относительно вступления. Конечно же, эти успехи, если рассматривать их в свете того, что все три страны располагали преимуществами первого раунда расширения, приводят к вопросу “курица или яйцо?” – являются ли проводимые НАТО расширение и усиление европейской интеграции причиной или следствием относительных успехов переходного периода в этих странах? Каким бы ни был правильный ответ, бесспорно, что членство в НАТО до определенной степени способствовало этому, и, вероятно, будет иметь то же воздействие где бы то ни было в регионе.

Партнерство. В определенном отношении к вопросам расширения стоят достижения партнерства, и особенно организации Партнерство ради Мира, созданной в 1994 г. Ее стратегическое значение было неоднократно продемонстрировано в ходе стран-партнеров содействия операциям по поддержанию мира на Балканах. Несмотря на беспорядки, в настоящее время имеющие место в Македонии, НАТО, действуя рука об руку со странами-партнерами и другими государствами, достигло значительно большей степени стабильности и безопасности в регионе, чем было бы возможно, действующим иным способом. В Боснии и Косово, например, стихает проблема беженцев, общественная жизнь восстанавливается, и на ее поверхности уверенно вырастают демократические институты. В том же коалиционном духе ЕАРС подтвердил собственное значение форума для консультаций и сотрудничества в ходе работы по таким вопросам европейской безопасности, как структуры региональной безопасности, контроль над вооружением, поддержание мира и планирование гражданских действий в условиях чрезвычайных ситуаций.

Содействие стран-партнеров будет еще более конструктивным в будущем в первую очередь в связи с нестабильной Балканской ситуацией, а также в ответ на новые типы угроз, таких, как организованная преступность, терроризм, контрабанда наркотиков и несанкционированная торговля оружием. Косово продемонстрировало ценность партнерской поддержки в кризисном урегулировании и поддержании мира. Одним из недвусмысленных уроков этого кризиса является осознание того, что партнеры должны продолжить совершенствование своей способности проведения совместных действий с союзниками по НАТО в столь тесной связи, насколько это возможно. Кроме того Косово также показало, что НАТО могло бы извлечь пользу из предоставления возможности соответствующего участия в политическом контроле и военном командовании такими операциями тем странам-партнерам, которые желают разделить соответствующие риск и расходы. Конечно, поскольку задачи НАТО расширяются, Статья V “О коллективной безопасности”

будет оставаться внутренним ядром Альянса. Независимо от того, каким образом партнеры-претенденты могут способствовать коллективной безопасности, простое распространение гарантий на новых членов поможет сдерживанию межгосударственной агрессии в нестабильном регионе, тем самым, повышая всеобщую региональную безопасность.

Проще говоря, партнерство работает хорошо... , но не на пределе своих возможностей. Партнерство ради мира и другие партнерские начинания не удовлетворяют более претендентов, которые продолжают содействовать Европейской безопасности после десятилетнего периода перехода от коммунизма к капитализму. Эти страны нуждаются в недвусмысленном подтверждении того, что их усилия являются признанными и жизненно важными. Членство в НАТО является такого рода подтверждением.

МАР. Содействие стран-партнеров будет качественно совершенствоваться по мере усиления регионального сотрудничества и развития внутренних реформ. В соответствии с последней тенденцией и согласно директивам МАР, претенденты на вступление в НАТО разрабатывают Ежегодные Национальные Программы, которые ясно определяют цели в политической, экономической, военной и правовой областях, а также в области ресурсов и информационной безопасности. Благодаря участию в этих программах они совершенствуют свою способность соотносить имеющиеся ресурсы с заявленными целями, а также использовать сотрудничество с членами НАТО и другими странами-партнерами для расширения своих возможностей во всех видах деятельности от боевой подготовки до работы средств информации.

Процесс МАР также поддерживает усилия по сотрудничеству с соседними странами посредством двусторонних политических договоров³³, схем трехстороннего взаимодействия³⁴ и многосторонних усилий, укрепляющих региональную стабильность и безопасность³⁵. Например,

³³ Например, Румыния оформила Основные договоры (Basic Treaties) с Украиной и другими странами восточного побережья Черного моря и сейчас ведет переговоры о создании подобных инструментов с Молдовой и Россией.

³⁴ Эти схемы касаются множества проблем, таких, как совместные действия против угрозы применения запрещенных видов вооружения. Румыния, например, входит в следующие трехсторонние соглашения: Румыния – Греция – Болгария; Румыния – Турция – Болгария; Румыния – Польша – Украина; Румыния – Венгрия – Австрия и Румыния – Молдова – Украина.

³⁵ Такие, как Пакт Стабильности Юго-Восточной Европы (Stability Pact for Southeastern Europe), и такие субрегиональные проекты, как Процесс Кооперации Юго-восточной Европы (South Eastern Europe Cooperation Process (SEECP)), Инициатива Кооперации Юго-восточной Европы (Southeastern Europe Cooperation Initiative (SECI)), Пакт Черноморского экономического сотрудниче-

некоторые Балканские страны совместно с другими заинтересованными странами, работают в тесном взаимодействии в целях выполнения Совместного Оценочного Документа Юго-восточной Европы (South Eastern Europe Common Assessment Paper (SEECAP)), целью которого является определить и оценить риски в регионе и тем самым помочь участникам найти общие решения общих проблем.³⁶ Осуществляется активная попытка вовлечения Федеративной Республики Югославии в этот проект как часть Инициативы НАТО по Юго-восточной Европе.³⁷ Подобным же образом некоторые страны-претенденты активно участвуют в осуществлении Пакта Стабильности, целью которого является помочь бывшей республике Югославии достичь большей интеграции в европейские структуры.³⁸ Такие меры по созданию обстановки доверия и безопасности образуют *de facto* крайне эффективные средства предупреждения конфликтов. Основанные на ценностях, общих для всех участвующих стран, они образуют мощную региональную сеть, которая служит поддержкой взаимной безопасности и стабильности. Принятие стран, участвующих в этих процессах, в Альянс превратит такие механизмы и соглашения в полезный актив НАТО.

Геополитические реалии. Помимо выгод для расширенного НАТО, вытекающих из подобных вышеупомянутым, совместных начинаний, расширению также способствуют геополитические реалии. Словения, Румыния и Болгария, объединившись с Венгрией, которая сегодня является членом НАТО, прикрывают собой очень неустойчивые Балканы. Таким образом, они служат щитом от возможного перетекания нестабильности этого региона в Европу НАТО. И наоборот, они предлагают

ства (Black Sea Economic Cooperation Pact (BSEC)), и Центрально-европейская инициатива (Central European Initiative (CEY)).

³⁶ В число других участников входят: Албания, Босния-Герцеговина, Болгария, Хорватия, ФРЮ, Македония, Словения, Греция, Италия, Соединенные Штаты, Турция и Венгрия. Великобритания, Нидерланды и Польша осуществляют мониторинг этого процесса.

³⁷ Инициатива по Юго-восточной Европе (Southeast Europe Initiative (SEEI)), была принята на Вашингтонском Саммите в целях установления долгосрочного мира и безопасности в Юго-восточной Европе. См. сайт: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0306.htm>, открыт 3 июля 2001. См. также веб-сайт Overseas Private Investment Corporation (OPIC): <http://www.opic.gov/see3/seihome.htm>, открыт 2 июля 2001.

³⁸ Для знакомства с дискуссией относительно этих попыток см. выступление посла Роберта Бэрри, Главы миссии OSCE в Боснии и Герцеговине – веб-сайт Stability Pact Summit Sarajevo 1999: <http://www.summit-sarajevo-99.ba/back.htm>, открыт 2 июля 2001.

удобный мост в регион для целей предотвращения конфликтов, регулирования конфликтов и вывода региона из конфликтов.³⁹ В то же время Румыния и Словакия, совместно с такими членами НАТО, как Венгрия и Польша, выполняют те же самые функции моста/щита в отношении все более нестабильных Молдовы, Украины и Белоруссии.⁴⁰ Подобная геостратегическая картина наблюдается в регионе Черного моря. Две страны, претендующие на вступление в НАТО, Болгария и Румыния, являются странами, расположенными на побережье Черного моря и, так, что это позволяет им пользоваться теми преимуществами, которые им предоставляет возможность осуществлять основную часть водного транзита в Средиземное море и на южный фланг НАТО. Более того, они оказались бы полезными в случае серьезных проблем на Кавказе или в регионе Каспийского моря.

В более широком смысле, нестабильность имеет свойства внутреннего притяжения, т.е. изначально изолированные очаги нестабильности имеют тенденцию со временем срастаться. Существуют разнообразные объяснения этого феномена, такие как доступность оружия, существование убежищ для вооруженных отрядов мятежников, общая этническая и религиозная принадлежность и т.д. Поскольку такая тенденция существует, существует опасность, что нестабильность на Балканах и нестабильность на окраинах бывшего Советского Союза начнут со временем влиять друг на друга. Румыния, Болгария и Венгрия лежат как раз между этими двумя регионами. Эта группа могла бы изолировать эти очаги нестабильности.

Можно предположить, что такие аргументы могли бы быть перевернуты с ног на голову. Всеобщее беспокойство и конфликт на Балканах, где НАТО действует в течение многолетнего периода, отнюдь не доказывая, что НАТО обладает реальной способностью урегулирования конфликтов, может являться свидетельством как раз обратного: того, что оно плохо справляется с подобного рода задачами. Однако любые выводы в этом направлении были бы основаны на ложной логике. Проводя такой анализ, следует проводить сопоставление не между стабильностью и текущим положением вещей, но скорее между текущим положением вещей и тем, какой могла бы оказаться ситуация, если бы не участие НАТО. Можно утверждать, что ситуация могла бы, а с нашей точки зрения и была бы, намного хуже, включая кровопролития на

³⁹ Примечателен тот факт, что Румыния одна имеет доступ более чем к 1000 км судоходного Дуная.

⁴⁰ О проблемах в этих трех странах см.: "A new Misery Curtain" *The Economist*, 2 June 2001, 50.

религиозной, этнической и националистической почве и высокий риск распространения по территории всего региона изначально ограниченных конфликтов.

И затем, конечно же, существует Российская Федерация и Содружество Независимых Государств (СНГ). СНГ находится в состоянии кризиса идентичности, будучи неуверенным относительно собственного *raison d'être*, в то время как ситуация в России чревата экономическим и политическим беспорядком.⁴¹ Такая нестабильность, хотя и неопределенная в терминах своего внешнеполитического измерения, по понятным причинам создает небезопасное окружение. Расширение НАТО могло бы служить в качестве важного средства защиты против него.

Дополнительное геополитическое соображение состоит в том, что страны-претенденты, расположенные в юго-восточной Европе, располагаются на пути основных каналов таких угроз глобальной безопасности, как организованная преступность, несанкционированная торговля оружием, перевозка наркотиков, и провоз людей контрабандным путем.

Несмотря на то, что членство в НАТО не предусматривает деятельность относительно этих и подобных явлений *per se*, фактически оно ее осуществляет. Страны, входящие в НАТО, – в связи с совместной военной подготовкой, общим командованием, контролем и коммуникационными возможностями, совместным использованием ресурсов, средств и регулярным сотрудничеством со своими соседями посредством осуществления многообразных форм деятельности, связанных с НАТО, – поставлены в лучшее положение для борьбы с транснациональными региональными угрозами, чем это могло бы быть. Более того, поскольку угрозы все в большей степени оказываются связанными с продолжающимися в этом регионе операциями НАТО (например, перевозка наркотиков в целях получения средств на приобретение оружия), существуют прямые выгоды для НАТО в улучшении местных региональных возможностей по прекращению таких тенденций.

Проще говоря, НАТО нуждается в поддержке стран-претендентов, поскольку оно осознает, что устойчивые стабильность и безопасность могут быть достигнуты только в сотрудничестве со странами региона. Если оно рассчитывает продолжить получать и укреплять эту поддержку, Альянс должен ответить на верность обязательствам, продемонстрированную странами-партнерами, признать импульс, порожденный их совместными действиями в Косово, и сделать качественный шаг в своих отношениях с “девяткой”, своевременно открывая перед ними

⁴¹ LuAnn Bishop, “Russia’s ‘identity crisis’ must be worked out internally, Brzezinski says,” Yale Bulletin and Calendar News Stories – на сайте: <http://www.yale.edu/opa/vbc/v25.n11.news.05.html>, открыт 26 июня 2001.

двери. Должен существовать *quid pro quo* за ту поддержку, которую они оказали НАТО.

Европейская интеграция. Помимо вопросов географии, политический стимул к Европейской интеграции усилил бы расширение. “Девятка” ищет членства как в ЕС, так и в НАТО; в самом деле, все кандидаты в НАТО являются также ассоциированными членами Европейского союза. Таким образом, членство в НАТО вводит ассоциированных членов Европейского союза в “Европейский Клуб”, наделяя их, тем самым, большим чувством европейской идентичности. Это может только способствовать облегчению перехода в полные члены Европейского союза. Расширение НАТО будет также способствовать постепенному уничтожению барьеров холодной войны в Европе. Поскольку Россия поддерживает этот процесс, и поскольку Альянс продолжает поддерживать демократические трансформации в странах региона, включая саму Россию, расширение будет способствовать усилиям по созданию единого интегрированного Евроатлантического сообщества.

Способности кризисного урегулирования, которыми обладает Европейский союз, были бы особенно ощутимыми преимуществами расширения. Членство в НАТО, предваряющее членство в ЕС, могло бы улучшить способности кризисного урегулирования тех стран, которые стремятся к вхождению в ЕС, тем самым, делая их способными к более эффективному несению бремени кризисного урегулирования.

Очевидно, улучшение способности кризисного урегулирования со стороны европейцев будет способствовать уравниванию трансатлантической связи посредством более справедливого распределения бремени и ответственности. Но трансатлантическое партнерство является чем-то большим, чем просто справедливым разделением труда. Это удачная возможность синергизма в действиях по общему плану, плану, который включает установление долгосрочной стабильности в Юго-восточной Европе, урегулирование региональных кризисов, расширение НАТО и ЕС, поддержку российским демократическим преобразованиям, стабилизацию вновь образующихся независимых наций, содействие открытому рынку и предотвращение распространения оружия массового поражения. Укрепление европейской мощи НАТО и, на самом деле, ЕС, расширяет возможности сотрудничества в ограничении общих угроз и использовании преимуществ общих возможностей.

Американо-российские отношения. Конфликт в Косово серьезно испортил американо-российские отношения, поскольку успешные усилия США по сближению России с НАТО, имевшие место после 1989 г., неожиданно потерпели крах, и Россия отказалась от участия в ПрМ. В настоящее время Соединенным Штатам нужно убедить Россию в том, что сотрудничество в евроатлантических рамках могло бы оказаться по-

лезным. К сожалению, за это придется серьезно побороться, поскольку участие Альянса в Балканских конфликтах породило недоверие к Соединенным Штатам со стороны России. В особенности Россия задается вопросом относительно мотивов США в деле расширения НАТО в направлении российских границ.

Если Соединенные Штаты вынуждены исправлять отношения с Россией, особенно в том, что касается возможного расширения НАТО, это должно предоставить странам-кандидатам право участвовать в этом диалоге. В самом деле, убеждение России в том, что расширение Альянса окажется полезным для всеобщей Европейской безопасности, будет зависеть от эффективности, с которой нации-претенденты смогут продвинуть эту идею на восток. Это создает запутанную ситуацию Уловки-22. С одной стороны, страны-претенденты находятся в ситуации, которая позволяет им содействовать снижению напряженности между Россией с Западом; их роль принципиально важна в диалоге, который убедит Россию, что расширение НАТО не представляет собой угрозы. С другой стороны, расширение является проблемой, потенциально способной повредить отношениям с Россией, проблемой до такой степени, что само расширение может рассматриваться как антироссийское начинание по самой своей природе. Ввиду этих противоречивых потенциальных возможностей, скорей всего, что единственным окончательным разрешением этой дилеммы является расширение само по себе. Со временем расширенное НАТО продемонстрирует, что является не только организацией, объединяющей государства, разделяющие общие ценности и общие потребности в безопасности, но что оно также является эффективным инструментом, который может работать совместно с Россией в целях смягчения старого соперничества. Таким образом, независимо от военного измерения, расширение могло бы создать новое политическое измерение, которое содействует установлению доверия между бывшими врагами.

Безопасность на основе сотрудничества. В то время, как официальные дискуссии по расширению НАТО еще не начинались внутри Альянса, девять стран-кандидатов на вступление в НАТО в настоящее время пытаются превратить следующую волну приема в НАТО в приоритетный вопрос повестки дня для девятнадцати существующих членов. Императивом этого момента является не просто включение в Альянс, основанное на предварительном содействии региональной безопасности в регионе или прогрессе в процессе внутренних преобразований. Скорее, события на Балканах и небезопасная региональная ситуация, которую они породили, требуют от НАТО оперативного решения, включающего долгосрочные установки. Неспособность справиться

с этими требованиями неизбежно заставит претендентов переосмыслить свои возможности в сфере безопасности.

Центральное преимущество расширения НАТО состоит, конечно, в том, что чем шире размах охватываемой сети, тем шире зона Европейской безопасности. Помимо того, существовала общность ценностей в продолжение всей истории НАТО. Было и останется в силе – в общих интересах всех членов Альянса – настоящих и будущих – осуществлять принципы независимости, личной свободы, власти закона и мирного разрешения споров. Они образуют ядро внутренней логики Евроатлантического сотрудничества и являются тем, что в конечном счете делает НАТО привлекательным равным образом для его членов и тех, кто не является таковым.

Если смотреть глубже, расширение Альянса не просто распространяет сотрудничество на новые нации. НАТО является той организацией, где американцы и европейцы совместно решают, что лучше для трансатлантического партнерства с точки зрения укрепления стабильности. Конечно, стабильность является первым и главным элементом безопасности, и НАТО оказалось замечательно эффективным средством поддержания безопасности в регионе. Со времени его образования 50 лет назад и последовавшего за этим соединения американской и европейской безопасности, Европа избежала серьезных конфликтов, которыми она так страдала в прошлом. Это не значит, что в Европе не было конфликтов с момента образования НАТО. Наоборот, большая часть этого периода характеризовалась холодной войной, и даже когда эта война закончилась, текущий конфликт на Балканах продолжал дестабилизировать Европу. Но не было “горячих” войн, или таких, которые непосредственно затрагивали бы сердцевину Европейской безопасности.

В самом деле, даже в тех конфликтах, которые возникали, НАТО играло стабилизирующую роль. Во время холодной войны, например, НАТО сдерживало фактический конфликт, тем самым превращая себя в инструмент предотвращения конфликтов. Действительно, тот факт, что холодная война имела европейские корни, сделал очевидным, что Европейское единство являлось стабилизирующей силой и, соответственно, что для НАТО имеет смысл продолжить расширение в целях достижения длительной стабильности. В последнее время именно НАТО сделало возможным прекращение конфликта на Балканах. Начиная с классических войн и до холодных войн, до региональных конфликтов, представляется, что логика устойчивого мира покоится на принципах безопасности основанной на сотрудничестве. Поскольку в этом состоит суть дела, лучшей поддержкой интересов Европы и США в области длительной региональной стабильности являются прочные многосторонние отношения со странами региона – достигнутые через расшире-

ние. Сведенная к основам, безопасность США будет усилена благодаря расширению, так как это позволит предотвратить будущие конфликты в Европе, связанные с риском вовлечения Соединенных Штатов, в то время как Альянс в целом будет более сильным и способным реагировать на будущие вызовы безопасности. В то же время расширение НАТО позволит укрепить демократию и стабильность в Европе постепенно устранить барьеры холодной войны.⁴²

Raison d'être. Существуют, конечно, потенциальные слабые стороны дальнейшего расширения НАТО. Один настойчиво повторяемый аргумент состоит в том, что в условиях отсутствия какой бы то ни было ясной угрозы, нет особого смысла в расширении, аргумент, ведущий свое происхождение от более ранних предположений, что НАТО постепенно исчезнет подобно тому, как исчезла его *raison d'être* – советская угроза. Другими словами, почему должен Альянс нести финансовые и прочие расходы по расширению, если он не способен определить явную военную угрозу. Такие аргументы являются поверхностными, поскольку, как неоднократно было продемонстрировано в течение последнего столетия, угрозы редко зреют длительным образом и на предсказуемых направлениях. Напротив, новые угрозы могут появляться внезапно, особенно ввиду современных темпов технологических изменений, и могут принимать необычные и асимметричные формы. Более того, роль и цели НАТО расширились со времен, когда Статья V, коллективной безопасности положение о Североатлантического Договора, по существу определила границы действий Альянса.

Принятие решений. Возможно, что лучший аргумент против расширения связан с процессом принятия решений. Процесс принятия решений в НАТО основан на консенсусе; каждый из девятнадцати членов должен поддержать решение или, по крайней мере, воздержаться от голосования. Препятствия к достижению консенсуса увеличились в период после окончания Холодной войны, когда не стало общего могущественного врага, который вызывал бы унифицированную реакцию. Вспомним, например, нерешительность Греции относительно Действий Союзных Сил, или то, как была разыграна французская “красная карта” во время бомбежки.⁴³

По этому поводу есть несколько возражений. Во-первых, большинство стран-претендентов продемонстрировали особую готовность в поддержке действий и решений НАТО в течение последнего десятилетия.

⁴² Но см. Dan Reiter, “NATO Enlargement Does Not Spread Democracy”, *International Security* 25: (Spring 2001): 41.

⁴³ Термин “красная карта” относится к праву не одобрять определенные цели во время Действий Союзных Сил.

Вспомним, например, поддержку, оказанную Румынией во время кризиса в Косово, несмотря на негативные последствия этого для ее экономики, особенно в связи с тем, что торговые операции по Дунаю были остановлены. Более того, поддержка НАТО повредила отношения с сербами, историческими друзьями и торговыми партнерами румын.

Несмотря на то, что трудно предсказывать будущее, различные примеры партнерского сотрудничества в сложной обстановке демонстрируют, что, возможно, беспокойство, что расширение неизбежно нарушит процесс принятия решений, является преувеличением, и что напротив, взаимное доверие и сотрудничество между государствами-членами могут являться противовесом близорукости анализа с точки зрения только национальных интересов. Разжижение Альянса представляло бы собой серьезный риск только в том случае, если ценности и интересы предполагаемых членов значительно бы отличались от ценностей и интересов существующих членов. Однако, по крайней мере в обозримом будущем, вновь принятые государства вряд ли будут резко противостоять позициям, принятым существующими членами – если только не принимать во внимание то, что такое поведение может негативным образом сказаться на прочих национальных интересах, таких, как вхождение в ЕС, помощь или инвестиции извне. Следующее подтверждение – это структура Объединенных вооруженных сил совместного реагирования НАТО (СЈТФ)⁴⁴ Эта структура обеспечивает готовность коалиции в тех случаях, когда не может быть достигнут полный консенсус относительно действий. Последнее и самое важное: вопрос состоит не в том, имеет ли расширение слабые стороны. Конечно же, имеет, и бесспорно то, что расширение организации, деятельность которой основана на консенсусе, делает процесс принятия решений потенциально более громоздким. Скорее вопрос состоит в том, перевешиваются ли недостатки преимуществами. В этом случае чистая выгода с точки зрения региональной безопасности безусловно перевешивает потенциальные проигрыши.

Фактор России. Оппозиция России обычно рассматривается как слабое место планов расширения.⁴⁵ Так же, как и в случае с процес-

⁴⁴ СЈТФ представляют собой “многонациональные многовойсковые развертываемые силы реагирования, созданные и предназначенные в основном, но не исключительно, для военных операций, не подразумевающих оборону территории Альянса, таких как гуманитарная помощь и поддержание мира”. Их значение состоит в том факте, что они могут быть приспособлены к выполнению текущей задачи и к взаимодействию с теми силами, которыми располагают содействующие страны. Концепция описана в электронном издании НАТО, на сайте: <http://www.nato.int/docu/facts/2000/citf-con.htm>, открытом 26 июня 2001.

⁴⁵ Для знакомства с захватывающим анализом расширения и “русского фактора” смотри речь чешского президента Вацлава Гавела, произнесенную во время конференции в Братиславе 11 мая 2001 г.; помещена на сай-

сом принятия решений, ясно – Россия явным образом стоит в оппозиции дальнейшему расширению, каковы бы ни были его формы, и расширение страдает риском ухудшения отношений между Россией и членами Альянса, по крайней мере в ближайший период. Однако вряд ли средством против оппозиции России являются уступки ее возражениям. Позволить России “контролировать” или хотя бы “направлять” расширение НАТО означало бы потерять преимущество с точки зрения устройства ландшафта безопасности, которым Запад пользуется после выхода из холодной войны в состоянии стратегического превосходства.⁴⁶ Вместо этого гораздо более полезным планом действий было бы полностью и активно принять натовскую стратегию поощрения еще более крепкого партнерства с Россией согласно Учредительному акту 1997 года, принятому НАТО и Россией, и через посредство такого механизма, как Постоянный совместный совет (Permanent Joint Council).⁴⁷ При такой стратегии расширение на восток в действительности служим мостом к России, так что расширение могло бы способствовать улучшению отношений.

Альтернативы расширению НАТО. Наконец, некоторые утверждают, что дальнейшее расширение НАТО является излишним ввиду того, что существуют другие жизнеспособные альтернативы в области безопасности. Наиболее часто упоминаемым является партнерство. В самом деле, деятельность ПрМ интенсифицировалась в известной степени

те: <http://www.hrad.cz/president/Havel/speeches/indexuk.html>, открытом 26 июня 2001. Смотри также: Dmitri Glinski-Vassiliev, “Russia Faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?” *Survival* 43: 1, (Spring 2001): 176.

⁴⁶ Выступая на информационной конференции в Польше в июне, президент Буш заявил буквально следующее: “Мы убеждены, что никто не должен получить отказ из-за истории, местоположения или географии. И мы не думаем, что какая бы то ни было нация должна иметь право вето относительно того, кто допускается.” Frank Bruni, “Bush Sees Europe United Under an Expanded NATO”, *International Herald Tribune*, 16 June 2001, на сайте: <http://www.ihf.com/articles/23038.html>, открытом 26 июня 2001.

⁴⁷ *The Founding Act on Mutual Relation, Cooperation and Security between NATO and Russian Federation*, 27 May 1997, (<http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>) является международным соглашением между НАТО и Россией, приводящим обе стороны к установлению более тесных отношений. Его характеристика дана в: *NATO Handbook*; смотри на сайте: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030303.htm>, открытом 3 июля 2001. Постоянный Совместный Совет НАТО-России (NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC)) является форумом для диалога между сторонами соглашения. Учрежденный в мае 1997 г. PJC осуществлял обмен информацией по проблемам начиная с ядерного вооружения до Договора по СФЕ. Смотри: *NATO Handbook*, помещен на сайте: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030304.htm>, открытом 3 июля 2001.

начиная с 1999 г., когда этот орган стал “усиленным и более оперативным”. Роль партнерства приобретает большее значение по мере того, как участвующие правительства приходят к осознанию того, что оно является полезным в себе и само по себе, а не только как зал ожидания для вступления в НАТО. В качестве показательного можно привести пример Румынии, которая продолжает рассматривать в качестве важнейшего приоритета укрепление ее партнерских отношений со всеми членами Евroatлантического сообщества, а не просто с кандидатами на членство в НАТО, через посредство СЕАП и ПрМ. Она разделяет мнение большинства, что партнерство лежит в основе той роли, которую НАТО играет в обеспечении безопасности и стабильности на всем евроатлантическом пространстве, и способствует расширению возможностей НАТО в кризисном урегулировании. Таким образом, в будущем, Румыния усилит свое участие в СЕАП/ПрМ (включая SFOR и KFOR)⁴⁸, она также неизменно привержена продолжающемуся развитию СЕАП, как важнейшего форума для политических консультаций. Вероятно, что другие претенденты будут следовать ее примеру.

Тем не менее, необходима осторожность в выводах, которые могут быть сделаны из успехов партнерства. Несмотря на то, что жизнеспособность ПрМ растет, необходимо иметь в виду, что партнерство не подразумевает взаимных соглашений по безопасности, особенно гарантии коллективной безопасности, содержащиеся в Статье V, которые являются сердцевинной членства в НАТО. В дополнение к этому, оно не способно дать своим участникам то право голоса в НАТО или руководимых НАТО действиях, которое обеспечивается полным членством в НАТО. Наконец, оно ставит в один ряд государства, желающие активного взаимодействия с НАТО, с государствами, чьи партнерские ожидания соответствуют гораздо более низкому уровню участия. Более логичным было бы помещать первые государства в одну группу с самим Альянсом, поскольку страны-претенденты имеют больше общих целей и интересов в сфере безопасности с членами НАТО, чем в более широком смысле с членами ПрМ, о чем свидетельствует их стремление к присоединению.

⁴⁸ Румыния, например, уже предоставила миротворческие подразделения для операций в Боснии, Албании и Анголе, и ее министр внутренних дел предоставил сотрудников органов правопорядка в распоряжение сил международной полиции в Косово. См. Ministry of Foreign Affairs, “Romania’s Participation in SFOR / KFOR”, на сайте: <http://domino.kappa.ro/mae/dosare.nsf7DosareEng>, открыт 26 июня 2001. Претенденты, участвующие в SFOR на момент написания статьи (июнь 2001): Албания, Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения. Участниками KFOR являются: Болгария, Эстония, Литва, Словения и Словакия.

Помимо этого, ни одна другая организация не может предложить системы безопасности, предоставляемой НАТО. Ясно, что большинство стран, рассчитывающих на членство в НАТО, не получают в ближайшем будущем приглашения к вступлению в ЕС.⁴⁹ Но даже если бы они получили, членство в ЕС само по себе было бы недостаточным для обеспечения интересов их безопасности. Оборонные силы ЕС в основном предназначены для реагирования в кризисных ситуациях; они не обладают повышенными, интегрированными, крупномасштабными военными возможностями, которые остаются сердцевиной военной мощи НАТО и которые продолжают служить основой Европейской безопасности. Кроме того, Европейский союз не предлагает своим членам каких бы то ни было формальных гарантий коллективной обороны. Возможно, наиболее важным является то, что Соединенные Штаты не являются членом Европейского союза. Остается реальностью, что любая значительная угроза безопасности стран-претендентов потребует вмешательства с участием Соединенных Штатов, следовательно, НАТО остается наиболее важным и эффективным инструментом трансатлантической безопасности.⁵⁰ Заключительные размышления

Итак, вопрос на миллион долларов: если бы НАТО не было, следовало бы его выдумать? Ответ достаточно прост: “Да!” Обоснование, сформулированное бывшим президентом Клинтоном, просто: “НАТО может сделать для европейского востока то же, что она делала для европейского запада – защитить новые демократии от агрессии, предотвратить

⁴⁹ Хорошим примером этой двойственности является Румыния. Страна занимает последнее место в переговорах между Европейским союзом и странами, стремящимися к получению членства. Ее экономические проблемы имеют глубокие корни, но после четырех лет спада, начинает наблюдаться прогресс. Тем не менее, перспективы ее принятия в ЕС в ближайшем будущем остаются смутными. С другой стороны, Румыния быстро продвигается в направлении требований, выдвигаемых к получению членства в Североатлантическом Альянсе. Помимо очевидных геостратегических преимуществ, ее характеризует активное участие в коллективных действиях в регионе, что усиливает ее потенциал в качестве стабилизирующей силы. Помимо этого Румыния подготовила большее количество военного и гражданского персонала, чем любая другая из стран-кандидатов. Работа этих специалистов крайне эффективна для осуществления обязательств, взятых на себя Румынией по соглашениям с НАТО.

⁵⁰ Ни другая страна, ни группа стран, не сможет предложить управление, контроль, коммуникации, компьютеры, информацию, наблюдение и разведывательные возможности, необходимые для того, чтобы возвести крупномасштабную оборону. Потребуется и другие важные вещи, такие как оружие точного наведения, всепогодная авиация, способная нести стратегическое и тактическое вооружение и т.п.

возврат к локальному соперничеству, создать условия для процветания.”⁵¹

Но что же насчет расширения и его сроков? Члены НАТО, оценивающие затраты и выгоды, связанные с расширением, должны учитывать временной фактор. В той степени, в какой НАТО (или Европейский союз) рассматривается как стабилизирующий фактор внутри страны, любая отсрочка доступа в него открывает возможности для нестабильности. Действительно, в той степени, в какой интеграция в Европейский союз является целью, членство в НАТО обеспечивает прочную (или, по крайней мере, более прочную) стабильность, в условиях которой можно провести трудную и зачастую полную экономическую, социальную и юридическую перестройку, необходимую для того, чтобы соответствовать критериям вступления в ЕС. В дополнении к этому всегда есть риск того, что силы, враждебные НАТО (или по крайней мере “Западу” который НАТО представляет) могут набрать силу в странах-кандидатах, особенно если будут отброшены надежды на включение во втором раунде. Негативная реакция на “несбывшиеся ожидания” может оказаться дестабилизирующим фактором не только этой страны, но и для региона в целом, поскольку процессы укрепления демократии в странах региона до некоторой степени взаимозависимы.

И как быть странам-кандидатам в том случае, если их надежды на приглашение будут разрушены в Праге? Выраженный Румынией взгляд на такую перспективу служит прекрасным примером того, как наилучшим образом справляться с несбывшимися ожиданиями – она намеревается продолжать курс. Во-первых “отказ” потребовал бы продолжение осуществления реформ, поскольку они ускоряют переходный процесс, и делают это помимо вопроса членства в НАТО. Во-вторых, было бы необходимо достичь более высокого уровня взаимодействия со структурами Альянса в рамках “Усовершенствованного и более оперативного ПрМ”. И последнее, но тем не менее важное замечание, что Румыния собирается продолжить создание двухсторонних связей с членами Альянса. В этих целях будет постоянно углубляться стратегическое партнерство с Соединенными Штатами, так же как и особые отношения, в которых состоит Румыния с Италией, Великобританией, Францией и Германией.⁵²

⁵¹ Bill Clinton, “Remarks by the President on the National Interest for Enlarging NATO”, 20 March 1998, на сайте: <http://clinton3.nara.gov/WH/New/html/19980320-3787.html>, открыт 30 июня 2001.

⁵² См. Выступление государственного секретаря министерства иностранных дел Румынии Михея Мотока на международном семинаре “Румыния и НАТО”, 31 января 2001 на сайте: <http://www.mae.ro>, открытого 26 июня 2001.

И наконец, само решение НАТО о расширении и решение продолжать этот процесс, хорошо обоснованно стратегически, политически и в военном отношении. Стратегически, расширенное НАТО продвинет зону безопасности на восток и будет поощрять мирное разрешение разногласий между странами Центральной и Юго-восточной Европы. Политически, оно поддержит строительство демократии, рыночные реформы и европейскую интеграцию. В военном отношении, расширение в большой степени улучшит геостратегическое положение НАТО, особенно с точки зрения урегулирования возможных кризисов, когда военные возможности, имеющиеся в распоряжении вооруженных сил стран-претендентов, будут переданы НАТО.

Особого упоминания заслуживают “небольшие” (но весьма реальные) опасности, которые угрожают международной стабильности и миру - распространение оружия массового поражения, затяжные этнические, религиозные и территориальные разногласия, беженцы, возникающие в результате конфликтов, международная преступность и хрупкость зарождающихся демократий. Расширение увеличит способность ныне существующего НАТО более эффективно противостоять этим угрозам. Более того, утверждения о том, что расширение НАТО принесет распространение нестабильности, разрушатся сами собой. Напротив, расширение НАТО принесет стабильность, укрепит силу закона и поддержит развитие демократии. Это уже очевидно, поскольку страны, стремящиеся вступить в НАТО, делают конкретные шаги по укреплению политических и экономических реформ, осуществлению гражданского контроля над военными и разрешают давние этнические и территориальные противоречия.⁵³

⁵³ Румыния, страна, с которой мы наиболее знакомы, постоянно служила в этой статье ориентиром. Полностью и бесповоротно встав на путь Евроатлантической интеграции, выполняя сегодня роль председателя ОБСЕ, новое правительство страны наглядно показало, что Румыния, как ключевое звено региональной безопасности, обладает значительными возможностями усилить южный фланг НАТО, развивая свои региональные связи на основе сотрудничества. В ситуации непрочности безопасности в юго-восточной Европе, особенно на Балканах, НАТО необходимы прочные связи с теми странами этого региона, которые способны содействовать действиям по предотвращению конфликта. Эти связи не могут больше быть ограничены рамками “Партнерства ради мира”, и не потому что оно (ПрМ) неэффективно, а потому что события, происходящие в регионе требуют более глубоких и комплексных связей чем те, которые предполагаются взаимодействием в рамках ПрМ. Поэтому НАТО должно дать ясный ответ странам-кандидатам, таким, например, как Румыния, относительно членства, если оно надеется полностью извлечь пользу из их возможного и уже имеющего место содействия в достижении долгосрочного регионального мира и стабильности. Подобные же аргументы могут быть представлены, хотя и ином геополитическом контексте, в отношении большинства стран – претендентов на вступление в НАТО.

Разумеется, мы должны быть осторожны и не объявлять расширение НАТО панацеей от всех несчастий для тех, кто собирается вступить в “трансатлантический клуб”. Их успех в осуществлении отхода от коммунизма и в укреплении своей безопасности будет полностью зависеть от их собственных усилий, а не от усилий кого-то еще. Тем не менее, расширение НАТО действительно облегчает реформы в военной области, обороны и безопасности в согласованные, предсказуемые и прозрачные рамки по всему региону. Принятие новых демократий в члены НАТО укрепит реформы и внесет существенный вклад в развитие более прочного и стабильного европейского пространства. Проще говоря, расширение НАТО является взаимовыгодным сценарием.