

Евроатлантическая безопасность: одно видение, три пути*

Предисловие

Экспертная группа, созданная Институтом “Восток-Запад” в Брюсселе для подготовки рекомендаций по укреплению военной и политической безопасности в евроатлантическом регионе, вскрыла тревожный парадокс.

С одной стороны, глобальный финансовый и экономический кризис, который разразился весной 2008 г., стал мощным стимулом к развитию беспрецедентного доселе сотрудничества ведущих держав мира, включая те, что относятся к зоне Евроатлантики.

Это сотрудничество в решении глобальной проблемы реформ всей финансовой архитектуры развивается как внутри “большой двадцатки”, так и в рамках международных финансовых институтов. Основой для такого взаимодействия является признание всеми задействованными сторонами непреложного факта экономической взаимозависимости, а также всеобщее желание использовать этот фактор для защиты общих интересов.

С другой стороны, такое направление сотрудничества и понимание потребности в срочных мерах находятся в жестком противоречии с характерным для настоящего момента подрывом взаимного доверия и с проблематичностью диалога по вопросам безопасности между Россией и странами-членами НАТО.

Несмотря на острую потребность в максимально тесном сотрудничестве для решения множественных проблем (усиление энергетической безопасности континента, вывод его экономики из кризиса, борьба с нелегальной иммиграцией и транснациональной преступностью), сохраняется нездоровая геополитическая конкуренция; продолжают тлеть локальные конфликты, а огромное количество многосто-

Ключевые слова: глобальный финансовый и экономический кризис; пространство евроатлантической безопасности; стратегическая стабильность; укрепление взаимного доверия; сценарии укрепления безопасности.

* Русский перевод с английского языка: Евгений Сухой (данная публикация представляет собой сокращенную версию доклада – прим. редакции)

ронных механизмов, созданных в разное время для предотвращения и разрешения кризисных ситуаций, не срабатывает.

В результате, стратегическая стабильность в евроатлантическом регионе продолжает рушиться на глазах. Любое углубление геополитического соперничества и взаимного недоверия между странами Евроатлантики может в один момент изменить их курс на экономическую взаимозависимость, сделав экономическую мощь инструментом шантажа и давления на небольшие страны со стороны более крупных держав. В этом случае зона Евроатлантики неизбежно превратится в проблемную территорию международной политики, а реальный вклад региона в решение глобальных проблем будет значительно уступать заложенному в этих странах потенциалу.

Этот доклад, так же, как и сама работа по его написанию, стали ответом на ряд обстоятельств, а именно: предложение России о разработке нового Договора о евроатлантической безопасности (ДЕБ); выработка новой стратегической концепции безопасности НАТО и приход к власти администрации Барака Обамы в США.

Настоящий доклад призван стать конструктивным ответом на эти новые факторы. В нем серьезно рассматривается предложение президента Медведева, предлагаемое для обсуждения в качестве одного из вариантов политической стратегии. В то же время, осознавая недостатки этого предложения, в том числе и некоторыми членами экспертной группы Института “Восток-Запад”, доклад также содержит два других варианта политической стратегии. Окончательное же решение вполне может стать комбинацией двух или даже всех этих вариантов.

В любом случае, настоящий доклад призван выделить и обозначить определенный набор возможных альтернативных путей, которыми может воспользоваться сообщество государств на пространстве Евроатлантики.

Президенты Медведев и Обама положили начало впечатляющей кампании по преодолению наиболее фундаментальных препятствий на пути их сотрудничества, таких как новый Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений и создание американской системы ПРО в Европе. Прогресс в этих переговорах позволит ощутить новое чувство уверенности относительно существующих возможностей. Институт “Восток-Запад” представляет этот доклад в качестве основы для предметной дискуссии. Возможность для подобного обсуждения как никогда налично.

Институт “Восток-Запад” выражает благодарность всем членам экспертной группы, которые с готовностью посвятили свое время совместной работе. Многие другие специалисты и официальные лица также внесли свой неоценимый вклад в создание этого документа.

Этот доклад – лишь первый из серии публикаций, которые станут результатом этого процесса по мере того как мы будем работать над достижением консенсуса в построении общего стратегического видения евроатлантической безопасности.

*Джон Эдвин Мроз (John Edwin Mroz),
основатель и генеральный директор
Института “Восток-Запад”*

Основные тезисы

Пространство евроатлантической* безопасности характеризуется потерей взаимного доверия, вновь появившейся напряженностью в отношениях и серьезными разногласиями как в сфере реальных действий, так и в вопросах общих принципов. Если оставить все без изменений, то в долгосрочной перспективе эти тенденции будут иметь негативные последствия для безопасности Европы.

При этом сегодня появились новые возможности для переосмысления ситуации в сфере безопасности в евроатлантическом регионе, для укрепления доверия, изменения взаимоотношений, а также, если понадобится, и механизмов взаимодействия. Основания для подобных утверждений дают инициатива российского президента Дмитрия Медведева по реформированию архитектуры европейской безопасности, процесс выработки новой стратегической концепции НАТО, а также надежды на улучшение американо-российских отношений, выраженные американским президентом Барак Обамой.

В силу неоднородности взглядов членов экспертной группы на различные аспекты и проблемы, доклад не является консенсусным документом, а скорее представляет собой палитру возможных подходов и имеет своей целью дальнейшее стимулирование начатой дискуссии. Однако, несмотря на такую разницу во мнениях, все участники группы сошлись на том, что странам евроатлантического региона необходимо выработать единое стратегическое видение проблем безопасности,

которое среди прочего, должно исходить из следующих принципов:

- признание плюрализма центров принятия решений в области безопасности и необходимости диалога между ними;

- готовность вести диалог в области безопасности с позиции взаимного уважения во имя провозглашенных интересов всех стран;

- право каждого государства на определение собственных механизмов обеспечения национальной безопасности;

- стремление конвертировать взаимные разногласия стран Евроатлантики в сфере безопасности во взаимовыгодное сотрудничество;

- приверженность укреплению взаимного доверия, особенно когда речь идет о действиях, которые облегчили бы коллективные усилия по предупреждению, сдерживанию и разрешению возникающих кризисных ситуаций.

Настоящий доклад предлагает три возможных пути (сценария) по укреплению безопасности на основе сотрудничества в евроатлантическом регионе. Эти три направления представляют собой три основные точки зрения среди экспертов и сформулированы следующим образом:

- **“Средний ремонт”**: институциональный статус-кво; упор на ликвидацию разногласий, усиление прозрачности и взаимного доверия; определение и отстаивание общих интересов в евроатлантическом регионе.

Этот сценарий предполагает, что существующие проблемы могут быть

* Евроатлантическое пространство – настоящий термин составители доклада понимают в двух разных плоскостях: географической (территория государств-членов ОБСЕ) и институциональной (покрывающей многосторонние институты/организации, действующие в области безопасности на территории государств-членов ОБСЕ).

разрешены внутри уже существующих институтов, преимущественно политическими и дипломатическими средствами, которые предназначены для укрепления взаимного доверия, повышения транспарентности в области безопасности, преодоления взаимных разногласий, а также для определения и защиты общих интересов.

В рамках первого пути приоритетными являются проблемы безопасности, относящиеся к Евразийскому региону ОБСЕ, включающему в себя Россию, а также ее соседей.

– **Частичная реконструкция:** поиск дополнительных эффективных юридических, политических и военных инструментов с возможным подключением дублирующих перекрестных гарантий, направленных на снижение обеспокоенности государств Центральной и Восточной Европы, а также Черноморского региона; отстаивание общих интересов за пределами евроатлантической зоны.

Этот путь базируется на взаимной обеспокоенности России, НАТО и стран ЕС, а также государств соответствующих регионов в связи с нестабильностью в области безопасности, а также ввиду ощутимого дефицита надежных гарантий по ее обеспечению.

Кроме того, сторонники этого варианта считают, что ситуация как в регионах Южного Кавказа и Черного моря, так и в других регионах Евразийского пространства, подверженных кризису, требует хоть и взвешенных, но срочных и согласованных действий.

– **Фундаментальная трансформация:** полномасштабное реформирование всей архитектуры евроатлантической системы безопасности путем подписания и введения в действие Договора о европейской безопасности; приоритет общих интересов по поддержанию вза-

имной безопасности над разногласиями внутри евроатлантической зоны.

Настоящий подход подразумевает возможность заключения нового ДЭБ, который включил бы в себя ряд взаимобязывающих норм для создания всеобъемлющей системы коллективной безопасности на территории стран ОБСЕ на базе принципов включения, полицентризма и общей неделимой безопасности.

Для каждой из перечисленных стратегий представлен целый ряд конкретных инициатив, потенциально позволяющих достичь консенсуса. Выдвинутые варианты не всегда являются взаимоисключающими, при этом они не обязательно отражают точку зрения всей экспертной группы. Наиболее радикальные предложения включают в себя следующие:

1. Россия, ЕС, ОБСЕ и ООН должны незамедлительно выработать скоординированные меры по предотвращению очередного военного кризиса внутри или вокруг Грузии;

2. России и НАТО следует выработать максимально оперативные меры по налаживанию взаимного доверия (например, проявить единую политическую волю к совместному мониторингу запусков баллистических ракет или расширить зону действия Инициативы по сотрудничеству в воздушном пространстве);

3. Страны-члены НАТО и Россия должны неукоснительно придерживаться Римской декларации 2002 г., основанной на принципе совместного принятия решений в ситуациях, представляющих угрозу общей безопасности.

Обе стороны призваны превратить Совет Россия-НАТО в более продуктивный форум к следующему саммиту стран-членов НАТО. Все члены этого Совета должны принять на себя обяза-

тельство неукоснительно следовать принципу непрепятствования работе этого диалога в случае возникновения кризиса;

4. В подтверждение принимаемых на себя обязательств по защите общей безопасности лидеры ОБСЕ, НАТО, ЕС и ОДКБ должны провести саммит по проблемам Афганистана и Пакистана с целью согласования общей политики по борьбе с контрабандой оружия и наркотиков, вербовкой боевиков, крайними проявлениями религиозного экстремизма, а также объединить свои усилия для помощи этим странам в решении их социально-экономических проблем;

5. США и Россия призваны интенсифицировать двусторонние консультации для решения проблем, связанных с обновлением Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Формат консультаций также должен включать и другие заинтересованные государства;

6. НАТО, ЕС и Россия, возможно, могли бы обеспечить взаимные дублирующие гарантии по обеспечению безопасности для других стран евроатлантического региона;

7. ОБСЕ, НАТО и ОДКБ должны создать своего рода “Группу высокопоставленных персон”, куда вошли бы выдающиеся политики, бывшие дипломаты и военные.

Их цель – предлагать рекомендации по “считыванию” и расшифровке новых сигналов в отношениях США и России, затрагивающих систему безопасности евроатлантической зоны, а также дать сбалансированную оценку предложению России о разработке ДЕБ и других аналогичных инициатив, которые могут появиться в ближайшем будущем.

Российское предложение по развитию ДЕБ должно быть тщательно изучено и обсуждено на соответствующих

форумах в рамках ОБСЕ, Постоянного совета партнерства Россия-ЕС, а также Совета России – НАТО.

В ближайшие месяцы, остающиеся до следующей встречи министров иностранных дел стран ОБСЕ и саммита НАТО, политические лидеры должны приложить максимальные усилия для создания дорожной карты, нацеленной на укрепление режима безопасности в евроатлантическом регионе. Понятие равной и неделимой безопасности всех государств должно быть наглядно переведено из плоскости заманчивого лозунга в плоскость конкретной реальности.

Стратегические заверения в чисто риторическом ключе, неподкрепленные действиями и реформами на уровне функционирующих механизмов, не просто безобидная фикция. В свете последних десяти лет подобные пустые слова могут обернуться реальной угрозой безопасности.

Принцип единой и неделимой безопасности должен занимать значимое место в любой будущей системе безопасности евроатлантического региона. Тем не менее, члены экспертной группы расходятся во мнениях относительно вероятности нахождения консенсусного и юридически обязывающего толкования этого принципа. Это разногласие является концептуальной и дипломатической проблемой, которая провоцирует следующие вопросы:

– Как и при помощи чего можно дать предметные гарантии равной и неделимой безопасности всех государств?

– Как можно гарантировать равную и неделимую безопасность государств, имеющих разный военно-политический статус (страны-члены НАТО и ОДКБ, нейтральные государства, страны-члены ЕС, не входящие в НАТО, но принимающие участие в

выработке и проведении общей политики ЕС в области безопасности и обороны)?

– Как примирить неделимую безопасность с политикой “открытых дверей” НАТО, равно как и заявление НАТО о том, что Украина и Грузия могут в будущем стать членами Альянса?

– Как сочесть гарантии и обязательства, которые могут быть взяты на себя в рамках подобного международного юридического документа с уже существующими обязательствами о коллективной безопасности и самообороне (в соответствии с Уставом ООН, Вашингтонским договором и Договором о коллективной безопасности)?

– Как связать понятие “равной и неделимой безопасности” с концепцией “перекрестных дублирующих гарантий”?

Равная и неделимая безопасность всех стран региона может быть обеспечена при помощи следующих важнейших институционных и юридических гарантий:

– Обновленный Договор об ограничении обычных вооруженных сил в Европе должен быть в будущем заменен на принципиально новое соглашение;

– Работа над Договором НАТО и России о сотрудничестве в сфере поддержания мира (основанный на концепции совместного поддержания мира, выработанного в рамках Совета России – НАТО). Такой договор должен обеспечить базу для основания специального центра по планированию и проведению миротворческих операций;

– Создание совместного центра или системы центров по защите европейского воздушного пространства (с учетом мер по предупреждению и пресечению случаев воздушного пиратства и терроризма);

– Создание совместного антитеррористического центра НАТО и России;

– Совершенствование “Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности”, который бы точно определил военно-политические гарантии равной и неделимой безопасности.

Чтобы в полной мере оценить жизнеспособность и внутренний потенциал российского предложения по созданию ДЕБ, необходимы значительные интеллектуальные и дипломатические усилия. Правительства стран евроатлантической зоны могли бы рассмотреть идею скорого проведения саммита ОБСЕ для обсуждения выводов и предложения рекомендаций, следующих за комплексным анализом этого документа.

Ядерный аспект европейской безопасности. Безопасность евроатлантического региона неотделима от тенденций в стратегических отношениях между ведущими ядерными державами, учитывая тот факт, что государства этого региона владеют более, чем 90% ядерного арсенала планеты.

Прогресс российско-американских переговоров по новому договору о сокращении стратегических ядерных вооружений будет играть определяющую роль в укреплении взаимного доверия в военной и политической сферах на территории евроатлантического региона.

Международные эксперты призывают российскую и американскую стороны интенсифицировать переговоры по проблеме разработки договора для обеспечения стратегической стабильности при уменьшенном объеме ядерных вооружений (в условиях, которые не должны привести к замещению ядерной угрозы на угрозу использования обычных вооружений, что может дестабилизировать отношения между ведущими державами в сфере безопасно-

сти). Проблема существующей взаимосвязи между наступательными и оборонительными стратегическими вооружениями заслуживает подробного рассмотрения, включая отражение этой проблемы на состоянии безопасности европейского континента.

Государства и региональные организации по поддержанию безопасности призваны рассмотреть следующие предметные шаги:

- Заключение соглашения о сокращении и дальнейшем уничтожении тактических ядерных вооружений в Европе;
- Заключение договора о сотрудничестве в области противоракетной обороны на территории евроатлантического региона;
- Создание центров по совместному мониторингу и анализу на основе вышеупомянутого договора, включая возможное использование российских РЛС в Габале и Армавире.

Качественное усиление режима ядерного нераспространения отвечает взаимным интересам государств евроатлантического региона.

Россия и ее западные партнеры должны использовать Совет Россия – НАТО, а также Постоянный совет партнерства Россия – ЕС для того, чтобы максимально сблизить позиции сторон накануне намеченной на следующий год конференции по ядерному нераспространению.

Евразийское измерение безопасности евроатлантического региона. Учитывая количество угроз и вызовов государствам евроатлантического региона исходящих с территории Среднего и Ближнего Востока, и принимая во внимание усиление роли ведущих азиатских держав в области региональной и международной безопасности, предлагается провести встречу представителей НАТО, ОБСЕ, ЕС, ОДКБ и генеральных секретарей стран ШОС, а так-

же спикеров соответствующих парламентских ассамблей. Целью такой встречи могло бы стать выявление схожих функций вышеупомянутыми организациями в сфере “жесткой” и “мягкой” безопасности, а также обсуждение потенциальных возможностей сотрудничества в сферах/регионах, представляющих общий интерес.

Необходимо также подчеркнуть, что в настоящем докладе большинство практических шагов по укреплению безопасности и взаимного доверия могут рассматриваться самостоятельно и вне зависимости от выбранной модели по укреплению безопасности в евроатлантическом регионе.

Если говорить о перспективе на будущее, то важнейшей задачей, стоящей перед Европой и всем миром в целом является обеспечение эффективного функционирования глобальной экономики и устойчивости экосистемы, что никак не может быть достигнуто в рамках одной отдельной страны.

Приоритеты в области безопасности, собственно, и базируются на этой фундаментальной задаче. Бытовое насилие, спровоцированное тяжелыми условиями жизни во многих уголках планеты, может быть более опасной угрозой для общества, нежели классические формы агрессии, несмотря на то, что последние и продолжают вызывать заметное беспокойство.

В долгосрочной перспективе процесс глобального потепления способен вызвать гораздо более серьезные угрозы, чем любой конфликт с использованием обычных вооружений. Подобные угрозы неизбежно потребуют от политиков существенно скорректировать свои действия, что в свою очередь вынудит правительства государств наладить гораздо более тесное сотрудничество по сравнению с тем фрагментарным взаимодействием, которое существовало все это время. В изменившихся

ся условиях остаточные антагонизмы и порождаемая ими политика конфронтации должна будет уступить место совместно отстаиванию общих интере-

сов. Стремление “подстраховать” друг друга на государственном уровне станет основным действующим принципом проводимой политики безопасности.

В Европе отныне не будет наблюдаться возврата к негативным тенденциям в отношениях по поддержанию безопасности.

Политические лидеры, напротив, будут активно двигаться в сторону поиска коллективных решений проблем в этой сфере, что уже было заложено в основополагающем акте Россия-НАТО. Это поможет реализовать наш общественный потенциал для устранения континентальных и глобальных угроз, направленных против всех государств евроатлантического региона.

Участники экспертной группы

Посол **Пьер-Этьен Шампенуа**, дипломат Европы и Бельгии

Барановский Владимир, доктор исторических наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН; **Бужинский Евгений**, генерал-лейтенант, начальник международно-договорного управления Министерства обороны РФ; **Гарднер Холл**, профессор политологии на кафедре международной и сравнительной политики в Американском университете в Париже; **Гранд Камил**, директор фонда стратегических исследований; **Дроздяк Уильям**, президент американского совета по вопросам отношений с Германией в Нью-Йорке; **Зельнер Вольфганг**, руководитель Исследовательского центра ОБСЕ (CORE) на базе Института исследований проблем мира при Гамбургском университете; **Иванов Владимир**, доцент, кандидат исторических наук, директор московского представительства международного Института “Восток-Запад”; **Кожокин Евгений**, доктор исторических наук, директор Российского института стратегических исследований; **Куулсаэт Рик**, профессор, ведущий сотрудник Института Эгмонт; **Луков Вадим**, доктор исторических наук, Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Королевстве Бельгия с 2004 года; **МакЛарен Миллер Жаклин**, ведущий научный сотрудник Института “Восток-Запад”; **Машински Стефан**, кандидат философских наук, работает в берлинском научно-исследовательском центре Бергхоф по конструктивному управлению конфликтами; **Нагорский Андрей**, вице-президент и директор общественной политики Института “Восток-Запад”; **Остин Грегори**, вице-президент и директор программы “Глобальная безопасность” Института “Восток-Запад”; **Стейнбрюнер Джон**, директор Центра по изучению международной безопасности Университета Мэриленда; **Суслов Дмитрий**, научный сотрудник Института Европы РАН, заместитель директора исследовательских программ Совета по внешней и оборонной политике (СВОП); **Хенниг Ортвин**, вице-президент Института “Восток-Запад”, глава Программы по предотвращению конфликтов; **Чалмерс Малколм**, профессор, член профессорского совета Королевского института объединенных служб по исследованиям в области обороны и безопасности; **Шурс Коен**, профессор Центра российских международных социо-политических и экономических исследований при Гентском университете (Бельгия).

Сотрудники ИВЗ, принявшие участие в создании доклада

Бочкарев Данила, научный сотрудник, руководитель программы по энергетической безопасности; **Кинг Мэтью**, ведущий специалист, программа по превентивной дипломатии; **Курукуласурия Лиза**, координатор проекта, программа по всемирной безопасности; **Райх Иган**, помощник координатора проекта, программа по всемирной безопасности.