

"Перезагрузка" отношений между Россией и НАТО

Подходы к стратегическому партнерству?

Маргарете Кляйн

После войны в Грузии летом 2008 года отношения между Россией и НАТО поначалу были заморожены. Но затем генеральный секретарь НАТО Расмуссен объявил об их "перезагрузке". В ходе своего первого визита в Москву, состоявшегося в середине декабря 2009 года, он заявил, что целью НАТО является выстраивание "подлинного стратегического партнерства" с Россией. Но для этого необходимо нечто большее, чем простой возврат к "business as usual". Дело в том, что Совету Россия-НАТО до сих пор не удалось перевести отношения, колеблющиеся между точечным сотрудничеством и принципиальной конкуренцией, на уровень серьезного партнерства. Для этого необходимо преодолеть принципиальные разногласия, суть которых состоит прежде всего в разных подходах к формированию системы безопасности в Европе и, в частности, на постсоветском пространстве

В результате войны в Грузии отношения между Россией и НАТО претерпели второй глубокий кризис с момента распада Советского Союза. После войны в Косово в 1999 году российская сторона более чем на полгода прервала сотрудничество с НАТО. 19 августа 2008 года атлантический альянс заявил, что ввиду "несоразмерных действий Москвы" отношения не могут продолжаться в прежнем формате. Впоследствии НАТО отменила сессию Совета Россия-НАТО (СРН).

С декабря 2008 года отношения стали постепенно восстанавливаться. За этим процессом стояло понимание того,

что изоляция России не отвечает интересам Североатлантического альянса, поскольку взаимодействие с ней необходимо для решения центральных проблем в сфере политики безопасности – таких как нераспространение оружия массового поражения или борьба с терроризмом в Афганистане. 4 декабря 2009 года состоялась первая официальная встреча министров иностранных дел в рамках СРН после кавказской войны. Тем самым Москва и Брюссель возобновили "business as usual".

Новый генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен хочет, одна-

ко, добиться большего. В своей первой большой речи 18 сентября 2009 года он призвал к "перезагрузке" отношений с Москвой. Из всех партнерских отношений, которые поддерживает НАТО, "ни одни не обладают столь большим потенциалом", как отношения с Россией. Во время своего первого визита в Москву 17 декабря 2009 года Расмуссен заявил, что целью НАТО является установление "подлинного стратегического партнерства".

Итоги деятельности Совета Россия-НАТО

Начиная с декабря 1991 года, Россия и НАТО сотрудничают в различных институциональных форматах – в том числе в рамках созданного в мае 2002 года Совета Россия-НАТО. Этот совет является платформой для консультаций, а при достижении консенсуса – для совместных решений и действий в определенных областях.

В два первых года своей работы, когда между Россией и Западом наблюдалось сближение после 11 сентября 2001 года, СРН развивался довольно динамично. Так, обе стороны разработали ряд совместных документов – например, план действий по борьбе с терроризмом. Но что касается перехода от документов к совместным действиям, то здесь успехи оказались гораздо более скромными. Подобное сотрудничество имело место разве что в такой бесконфликтной сфере как устранение последствий стихийных бедствий. Но это сотрудничество не оказало позитивного влияния на разрешение спорных политических вопросов. Ни в сфере нераспространения оружия массового поражения, ни по контролю над вооружениями, ни по военному сотрудничеству от СРН решающих импульсов не поступало.

Единственным исключением в этом плане является, пожалуй, борьба с терроризмом в Афганистане, где на основе значительной общности интересов было налажено тесное практическое сотрудничество. Россия опасается, что в случае про-

вала миссии международных сил в Афганистане исламизм и терроризм могут распространиться на Центральную Азию, а оттуда перекинуться в беспокойный северокавказский регион. Поэтому в апреле 2008 года Москва подписала с НАТО соглашение о транзите грузов невоенного назначения для Международных сил по поддержанию безопасности в Афганистане (ISAF) через территорию России. Кроме того, в рамках совместного проекта обеспечивается подготовка специалистов по борьбе с наркотиками из центрально-азиатских республик и Афганистана.

С 2004 года отношение России к западному альянсу ухудшилось – это было вызвано стремлением Грузии и Украины вступить в НАТО, а также американскими планами размещения систем ПРО. Война в Грузии еще раз показала, что СРН не смог в полной мере справиться со своими главными задачами, которые состояли в укреплении доверия и повышении прозрачности отношений, в использовании различных возможностей для сотрудничества и в конструктивной проработке основных вопросов, вызывающих разногласия. Так что обе стороны пока что далеки от стратегического партнерства, которое должно опираться на прочную базу общих интересов и концепций в сфере политики безопасности.

Кризис доверия и разногласия в сфере безопасности

Каковы же центральные проблемы взаимоотношений между Россией и Североатлантическим альянсом? С одной стороны, существует целый ряд конкретных спорных вопросов – таких как расширение НАТО на восток, кризис системы контроля над обычными вооружениями, а также – по крайней мере, до сентября 2009 года – планы США по созданию системы ПРО. Но важнее всех этих конкретных вопросов две фундаментальные проблемы.

Первая из них – это глубокий кризис доверия, обусловленный, с одной

стороны, традиционными образами врага, а с другой – опытом взаимоотношений с начала 90-х годов XX века. В Польше и государствах Балтии память о советском господстве приводит к тому, что Россия воспринимается скорее как источник угроз, чем партнер. Москва же по-прежнему видит в НАТО враждебный, экспансионистский альянс, который, проводя политику "открытых дверей", вероломно использовал слабость России после распада Советского Союза. Дефицит доверия затрудняет для обеих сторон сотрудничество в важных областях.

Во-вторых, двухсторонние отношения осложнены расхождениями в подходах к принципам политики безопасности. При этом речь идет о легитимном месте каждой из сторон в евро-атлантической системе безопасности, а также о ее конкретных очертаниях. Правительство США во главе с Джорджем Бушем-младшим зачастую относилось к Москве как к несущественному фактору европейской политики безопасности – в России видели партнера, с которым можно сотрудничать при наличии общих интересов и в то же время игнорировать его возражения в случае конфликта. С российской точки зрения после распада Варшавского договора НАТО следовало бы распустить, чтобы затем создать новую, общеевропейскую систему безопасности. В этом смысле Москва по-прежнему стремится к тому, чтобы снизить роль НАТО в европейской архитектуре безопасности.

Политическая конкуренция в сфере безопасности с особой силой проявляется на постсоветском пространстве. Москва считает бывшие советские республики "зоной привилегированных интересов", что объясняет ее резко отрицательное отношение к возможности вступления в НАТО Грузии или Украины. Североатлантический альянс также осуществляет в этом регионе политику влияния, но при этом он – в отличие от Москвы – уважает право стран региона на свободный выбор союзников, не пре-

тендуя на эксклюзивные зоны влияния.

Составляющие стратегического партнерства

В условиях глубокого кризиса доверия и принципиальных расхождений в сфере политики безопасности вывести отношения между Россией и НАТО на уровень стратегического партнерства будет весьма непросто. Что же для этого нужно?

Избегать конфликтов, укреплять доверие

Прежде всего не надо без особой нужды создавать новых проблем. Поэтому при разработке новой стратегической концепции НАТО не стоит включать энергетическую безопасность в перечень оснований для коллективной обороны. Эту тему лучше обсуждать в ходе переговоров между Россией и ЕС. Кроме того, Североатлантический альянс должен с большой осторожностью подходить к реализации политической декларации о расширении на восток, принятой в апреле 2008 года в Бухаресте. С одной стороны, России не надо предоставлять в этом вопросе права вето. С другой стороны, если поспешно, не дожидаясь выполнения Грузией и Украиной необходимых для этого критериев, принять их в члены альянса, это неоправданно ухудшило бы отношения с Москвой и подорвало бы политическое доверие к НАТО.

Следующим шагом должны стать меры по укреплению взаимного доверия. В декабре 2009 года обе стороны уже договорились о том, что совместно разработают характеристику угроз XXI века. Стоило бы также активизировать диалог по вопросам военной реформы, поскольку новая попытка России провести такую реформу находится под большим влиянием западных моделей. В рамках Совета Россия-НАТО следовало бы также установить порядок обязательных консультаций, который бы исключал ситуации, когда одна из сторон перекрывает коммуникационные каналы

именно в тот момент, когда обмен информацией важен как никогда. Роль консультаций и мер по укреплению доверия не следует, правда, переоценивать. СРН и в прошлом активно работал в этой сфере, что не снижало, однако, накал взаимного недовольства. Более весомый вклад в укрепление доверия могла бы внести реанимация системы контроля над обычными вооружениями, поскольку тем самым обе стороны получили бы подтверждаемые гарантии безопасности.

Расширение практического сотрудничества

Второй составляющей является расширение практического сотрудничества. Что касается Афганистана, то здесь речь идет о транзите, об оснащении афганской армии и о борьбе с контрабандой наркотиков. В плане борьбы с наркотрафиком можно было бы заключить официальное соглашение между Североатлантическим альянсом и Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), членами которой являются Россия, Армения, Беларусь, Таджикистан, Киргизия, Казахстан и Узбекистан. Чтобы, однако, не потворствовать стремлению России к доминирующей роли в регионе, такие формальные соглашения не должны замещать двухстороннее сотрудничество НАТО с государствами-членами ОДКБ, лишь дополняя его там, где региональный подход имеет смысл. В военной сфере перспективной областью сотрудничества является борьба с пиратством. От нее могли бы к тому же исходить импульсы в плане повышения уровня оперативной совместимости – в данной сфере в последние годы царил почти полный застой.

В середине декабря 2009 года Расмуссен выдвинул предложение о том, чтобы обе стороны до 2020 года "соединили" свои системы противоракетной обороны. Хотя пока неясно, какие конкретные шаги следует для этого предпринять в ближайшие годы, сотрудничество в этой

области стало бы настоящим прорывом. Ведь тем самым Россия и НАТО не только устранили бы один из главных спорных моментов двухсторонних отношений, но и совместно взялись бы за преодоление серьезной угрозы для их безопасности. Надо, однако, подчеркнуть, что сотрудничество в столь чувствительной сфере предполагает наличие достаточно высокой степени взаимного доверия.

Сближение позиций в сфере безопасности

Перечисленные выше меры – за исключением проблематики ПРО – направлены в первую очередь на активизацию сотрудничества там, где его довольно легко организовать. Но тем самым уровень стратегического партнерства еще не был бы достигнут. Для этого требуется ослабление тех принципиальных политических противоречий, которые вытекают из противоположных позиций по вопросам формирования евро-атлантической архитектуры безопасности.

Можно сказать, что сейчас мы имеем "окно возможностей" для обсуждения этих вопросов: США и НАТО заинтересованы в улучшении отношений с Россией, Медведев сам предложил проект евро-атлантического договора о безопасности, а "процесс Корфу" в рамках ОБСЕ уже является подходящей платформой для обсуждения комплекса этих вопросов.

Что касается государств-членов НАТО, то пока не ясно, хватит ли у них политической воли, чтобы выйти за рамки общих дискуссий и вступить, как того требует Москва, в конкретные переговоры. США и многие новые партнеры по альянсу относятся к этому скептически и даже отрицательно, опасаясь раскола и, следовательно, ослабления альянса. Чтобы избежать таких негативных последствий, государства-члены НАТО должны заранее согласовать между собой некоторые ключевые моменты, в том

числе – так называемые "красные линии", за которые нельзя отступать в ходе переговоров – такие как принцип свободного выбора союзников и отказ от эксклюзивных зон влияния. Кроме того, страны НАТО должны также согласовать позитивную программу, то есть совместную концепцию долгосрочных отношений с Москвой. Сделать это будет совсем не просто, как видно по разным подходам стран-членов НАТО к политике в отношении России.

Москва, в свою очередь, должна отступить от своих максимальных требований. Опубликованный 29 ноября 2009 года проект договора о евро-атлантической безопасности равносителен претензии Москвы на право вето практически на все будущие действия НАТО. При этом Россия хочет также закрепить за собой

право на дальнейшее расширение доминирующих позиций на постсоветском пространстве.

Перечисленные трудности – это не свидетельство того, что начало переговорного процесса невозможно. Они лишь показывают, насколько сложным и длительным может оказаться этот путь. Но если ключевые вопросы безопасности будут, как до сих пор, оставаться на периферии внимания, то отношения между Россией и НАТО будут по-прежнему колебаться между точечным сотрудничеством и принципиальной конкуренцией. Такое положение не только затруднит поиск ответов на общие угрозы и вызовы. Оно останется источником постоянного раздражения во взаимоотношениях между Россией и Западом. ■