

Саммит НАТО в Риге: большой контекст

Рад ван ден Аккер, Михаэль Рюле – сотрудники подразделения политического планирования личной администрации генерального секретаря НАТО. Статья отражает личное мнение авторов.

10 Марта 2007

Постоянный URL:
<http://www.globalaffairs.ru/numbers/24/7043.html>

В конце ноября 2006 года главы государств и правительств 26 стран – членов НАТО собрались в столице Латвии Риге на очередной саммит. За последние десять лет встречи в верхах Организации Североатлантического договора превратились во все более насыщенные двухдневные мероприятия, участие в которых принимают не только страны-члены, но и страны-партнеры. Однако, в отличие от предыдущих форумов, в Ригу партнеров не приглашали. Не проводились ни заседания Совета евро-атлантического сотрудничества, объединяющего членов альянса и 20 государств Европы и Центральной Азии, ни заседания комиссии НАТО – Украина и Совета НАТО – Россия. Встречу решили провести в узком кругу, и она заняла меньше суток.

Почему же саммит в Риге был организован, по выражению британского военного журнала, столь «интровертным» образом? И почему организаторы встречи, проходившей вблизи границ России, даже не попытались привлечь к участию в ней каких-либо высокопоставленных российских представителей? Ответ станет очевидным, если поместить Рижский саммит в контекст расширенной эволюции НАТО из альянса, изначально предназначенного для обеспечения территориальной обороны Западной Европы, в инструмент защиты трансатлантических интересов безопасности всюду, где они подвергаются риску.

ТРИ ФАЗЫ ЭВОЛЮЦИИ

Использование исторических категорий нередко ведет к упрощению сложных явлений. И все же полезно представить себе 58-летнюю историю Североатлантического блока в виде эволюции, которая прошла через три отдельные фазы: холодную войну, десятилетие после окончания холодной войны и период, который начался с терактов в Вашингтоне и Нью-Йорке 11 сентября 2001 года. Для каждой из этих фаз были характерны свои специфические вызовы безопасности, и каждый из них требовал особых способов реагирования. Соответственно менялся облик и самой НАТО.

Первая фаза, холодная война, растянулась на четыре с лишним десятилетия. Все это время роль Организации Североатлантического договора оставалась, по сути, статичной – предотвращение агрессии против стран-членов. Учитывая особые условия конфликта Восток – Запад, НАТО располагала только одним способом решения этой задачи – сдерживанием, то есть обычной угрозой применить силу в ответ на агрессию. Зная о последствиях, обе стороны проявляли значительную осторожность в отношениях друг с другом, и поэтому в Европе эпохи холодной войны использование силы в политических целях было практически исключено.

На второй фазе, в период между падением Берлинской стены и разрушением башен-близнецов в Нью-Йорке, роль НАТО претерпела фундаментальные изменения. Хотя некоторые наблюдатели, не в последнюю очередь в России, и ожидали, что организация прекратит свою деятельность, европейские реалии вдохнули в нее новую жизнь совершенно иного качества. Из трансатлантической рамочной структуры по сохранению стабильности блок превратился в важнейший фактор трансформации постбиполярной Европы.

В политическом отношении новой функции НАТО отвечала установка на создание партнерств буквально со всеми странами Старого Света и Южного Средиземноморья. С военной точки зрения новая роль наиболее отчетливо проявилась на Западных Балканах. Пытаясь остановить насилие и кровопролитие после распада Югославии, организация стала посвящать все больше времени и усилий кризисному менеджменту за пределами зоны своей компетенции.

Эволюция после холодной войны отражала меняющееся понятие безопасности. Поскольку угроза вторжения исчезла, необходимость сосредотачивать все усилия исключительно на территориальной обороне явным образом исчерпала себя. Однако нестабильность по соседству с «расширенной» Европой вполне могла повлиять на безопасность стран – членов НАТО. Подобная ситуация не могла быть исправлена путем одной лишь демонстрации военной силы. Политика безопасности должна была превратиться в стратегию широких

политических обязательств, а в случае с Западными Балканами речь шла и о долгосрочном военном присутствии.

Как и предшествующий период, вторая фаза эволюции завершилась на определенной оптимистической ноте. В конце 1990-х Европа, казалось бы, совершила «мягкую посадку» после всех перипетий холодной войны. Успехи европейской интеграции, демократизация России и возникновение общего движения в направлении сотрудничества на континенте ясно обозначили конец последних пережитков идеологической конфронтации. Хотя процесс расширения Североатлантического блока и особенно военно-воздушная кампания в Косово вызвали серьезное неодобрение России, Брюссель получил возможность утверждать, что играет конструктивную и жизненно важную роль в качестве рамочной структуры по управлению послевоенной трансформацией Европы, а также по достижению мира в Западных Балканах.

ОТ ГЕОГРАФИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ К ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ

Теракты 11 сентября 2001 года обозначили начало **третьей фазы** эволюции НАТО. Стало ясно, что основные угрозы союзникам по Североатлантическому альянсу (как, кстати, и многим другим странам) больше не исходят из Европы, их источники расположены за пределами Старого Света. Перед лицом международного терроризма, несостоявшихся государств и распространения оружия массового уничтожения традиционный «евроцентризм» НАТО, преобладавший в течение двух предшествующих фаз, утратил актуальность. Дальнейшая консолидация Европы как единого демократического пространства по-прежнему занимала верхнюю строку в повестке дня. Однако глобальная природа новых угроз лишала смысла чисто географический подход. Если блок собирался и далее обеспечивать безопасность своих членов в мире «глобальной небезопасности», ему следовало взять на вооружение функциональный подход и быть готовым решать проблемы непосредственно на месте их возникновения.

Случай применить этот новый подход на практике представился, когда впервые в своей истории НАТО пришлось прибегнуть к необходимости выполнить обязательство по коллективной самообороне в ответ на теракты 11 сентября 2001 года. В период холодной войны считалось, что это обязательство в основном применимо в случае военного нападения стран Организации Варшавского договора. Однако, распространив его на крупномасштабный теракт, совершенный негосударственными акторами, НАТО при молчаливой поддержке России стала организацией борьбы, глобальной по своей сути. В августе 2003-го Брюссель принял на себя командование Международными силами содействия безопасности (ISAF) в Афганистане, продемонстрировав полную готовность руководствоваться функциональным подходом к вопросам безопасности.

Эта третья фаза эволюции альянса, очевидно, является самой ответственной. Исправное следование логике обязательств означает теперь необходимость брать на себя еще более широкий спектр миссий, начиная с боевых операций и заканчивая гуманитарной помощью. Сегодня это – поддержание мира в Косово, содействие военной реформе в Боснии и Герцеговине, патрулирование Средиземного моря в ходе военно-морской антитеррористической операции, участие в боевых действиях и миротворческих миссиях в Афганистане и воздушная транспортировка войск Африканского союза в кризисный регион Дарфур в Судане. Кроме того, НАТО оказывала гуманитарную помощь Соединенным Штатам после урагана «Катрина» и Пакистану после землетрясения в октябре 2005-го, обучает силы безопасности Ирака как в самой стране, так и за ее пределами. Неудивительно, что многие эти миссии и операции, учитывая их важность для расширенных понятий безопасности и стабильности, пользуются поддержкой Российской Федерации либо через посредство Совета Безопасности ООН, либо путем реального вклада в виде воинских контингентов или материально-технической поддержки.

Расширяя свою повестку дня, Североатлантический альянс сталкивается с целым рядом политических, военных и финансовых проблем. Большинство миссий носят сегодня не просто долгосрочный характер, их успех в конечном итоге зависит скорее от перспектив политического и экономического развития, чем от военного превосходства. Поэтому более чем когда-либо раньше Брюсселю необходимо координировать свои военные усилия с деятельностью гражданских акторов. Долгосрочный характер обязательств также непосредственно связан с вопросом о способе финансирования этих операций, заслуживающем оценки союзников как справедливого и равноправного. Как показали ожесточенные бои на юге Афганистана в течение прошлого года, решение отдельных задач стало требовать весьма значительных военных затрат. Более того, страны альянса ныне преследует призрак человеческих потерь, которые приходится нести при выполнении заграничных миссий, что является беспрецедентным вызовом для демократических обществ.

РОСТ ОПЕРАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В условиях роста оперативных требований возникла проблема военных, политических и финансовых средств, необходимых для надлежащего выполнения Североатлантическим альянсом своих обязательств. В Риге действительно достигнуты существенные результаты. Силы реагирования НАТО находятся в полной боевой готовности, в распоряжении альянса оказывается мощный, более чем двадцатитысячный резерв на случай новых рисков и угроз. Кроме того, союзники достигли договоренности об использовании американских, российских и украинских большегрузных транспортных самолетов для натовских миссий. Страны-члены

пришли также к соглашению о новых инициативах в таких областях, как тактическая противоракетная оборона, воздушное наблюдение и сотрудничество между оперативными силами специального назначения. Крупные реформы в оборонном планировании, формировании воинских контингентов и организации обеспечат лучшую подготовку и финансирование миссий в будущем.

Рижский саммит стал серьезным шагом в направлении политического преобразования НАТО. Союзники договорились, например, об углублении сотрудничества со странами-партнерами, включая государства Ближнего Востока и Персидского залива. Начата работа по установлению новых отношений с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона, разделяющими с альянсом общие интересы безопасности, а в случае Австралии и Новой Зеландии – уже внесшими ценный вклад в возглавляемые им операции. В свете необходимости развить всесторонний подход к безопасности намечено более тесное сотрудничество с другими международными игроками, такими, как Организация Объединенных Наций, Европейский союз, «Большая восьмерка» и Всемирный банк, а также с неправительственными организациями.

Все эти решения помогут ускорить преобразование НАТО в организацию, более эффективно реагирующую на сегодняшние глобальные вызовы. Ориентируясь на третью фазу эволюции, участники саммита в Риге приняли также ряд решений по выполнению изначальной задачи альянса – способствовать созданию единой, свободной и мирной Европы. Одно из них – приглашение Боснии и Герцеговины, Черногории и Сербии присоединиться к программе «Партнерство ради мира». Главы государств и правительств стран-членов тоже недвусмысленно высказались в пользу того, чтобы на следующий саммит весной 2008-го пригласили государства, способные внести вклад в дело евро-атлантической безопасности и стабильности. Это явный сигнал в адрес таких стремящихся в НАТО стран, как Албания, Хорватия и бывшая югославская республика Македония (официальное название, под которым Македония получила международное признание. Турция признаёт Республику Македония под ее конституционным названием. – Авт.). Отношения альянса с Грузией и Украиной будут развиваться и далее в рамках так называемых индивидуальных диалогов, которые ведутся с этими государствами.

Оперативная направленность встречи в верхах в Риге во многом объясняет, почему она проходила с участием только стран – членов НАТО. Ведь изначально Рижский саммит не планировался как изолированное мероприятие. Еще перед тем как главы государств и правительств собрались в латвийской столице, на весну 2008 года был назначен следующий форум. Более того, 60-я годовщина евро-атлантического альянса, которая будет широко отмечаться в апреле 2009-го, вероятно, предоставит очередную возможность встречи глав государств и правительств. Эти следующие друг за другом встречи на высшем уровне служат показателем ускоренных темпов трансформации, которая требует регулярного политического руководства и принятия решений на высшем уровне.

После саммита в Риге и в преддверии еще одного или даже двух саммитов в ближайшей перспективе Брюссель загружен работой как никогда. В дополнение к выполнению текущих оперативных обязательств, требующих больших затрат сил и средств, альянс продолжит долгосрочные структурные изменения как с точки зрения собственной политической и военной структуры, так и в отношениях с другими странами и организациями.

ВСЕСТОРОННИЙ ПОДХОД И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ

Одним из основных признаков третьей фазы эволюции НАТО является тесное взаимодействие с другими крупнейшими организациями. Развертывание сил в районах кризисных ситуаций – незаменимый инструмент в деле разрешения конфликтов и обеспечения безопасной среды для политического и экономического восстановления. Однако такое восстановление – «строительство нации» в самом широком смысле – может быть достигнуто только посредством сотрудничества с другими игроками, включая Европейский союз, Организацию Объединенных Наций и неправительственные организации. Императив сочетания «жесткой» и «мягкой» силы вызвал к жизни проблему установления новых институциональных связей НАТО с теми внешними акторами, которые смогут наилучшим образом обеспечить «мягкую» составляющую. Это осуществимо при условии достижения договоренностей о безопасности на случаи возникновения непредвиденных ситуаций в будущем.

Прежде всего, Североатлантическому альянсу необходимо установить подлинно стратегическое партнерство с Европейским союзом. Хотя сфера текущих отношений между НАТО и ЕС слишком ограничена, логика практической координации и кооперации в конечном счете должна возобладать над узкими представлениями об уникальности отдельных институтов. Такое объединение «жесткой» и «мягкой» безопасности резко расширит спектр политических, военных и экономических инструментов, находящихся в распоряжении международного сообщества. Более структурированные отношения между НАТО и ООН – это еще одна цель на ближайшее будущее. Обе организации действуют на одних и тех же территориях, однако необходимость изо дня в день сотрудничать на местах находится в вопиющем противоречии с отсутствием политических консультаций на стратегическом уровне.

По мере того как Североатлантический альянс все больше превращается для ООН в основной «инструмент реализации», становится труднее переоценить более согласованные стратегические отношения. В

дополнение к непосредственным операционным преимуществам интенсивные контакты помогли бы альянсу организовать эффективную подготовку и наставничество ооновским миротворцам, а также консультации по вопросам планирования и оперативной совместимости. Такого рода содействие будет в значительной мере способствовать возрождению ООН, которая почти исчерпала свои ресурсы в качестве хранителя глобального мира и стабильности.

Еще одной отличительной чертой третьей фазы эволюции НАТО является расширенный и углубленный политический диалог. Наличие постоянной опасности в эпоху холодной войны позволяло относительно легко достичь консенсуса в том, что касалось реагирования на различные угрозы. Но спектр вызовов уже не позволяет спокойно полагаться на неизменный консенсус союзников. Его достижение усложнилось и требует более регулярных и открытых дебатов.

Сейчас, когда традиционные постулаты национальной безопасности подвергаются пересмотру, Североатлантическому альянсу следует стремиться к разрешению спорных вопросов, а не уклоняться от них ради сохранения единства. По мере приобретения новыми игроками, такими, как, например, Евросоюз, собственной роли в сфере безопасности, по мере того как растет значимость других регионов (наподобие «Большого Ближнего Востока»), трансатлантическое сообщество может добиться реального прогресса только путем строгой верификации противоборствующих взглядов в ходе глубокого и откровенного обсуждения.

Более того, альянс должен принимать непосредственное участие в поиске политического решения везде, где его силы осуществляют операции. И это еще один повод для того, чтобы союзники каждый раз детально обсуждали свои политические установки – как между собой, так и со странами-партнерами и ключевыми региональными игроками, а также в рамках международных организаций.

ОТНОШЕНИЯ С РОССИЕЙ

За саммитом в Риге должно последовать углубление партнерства с Россией. Российская Федерация – крупнейший игрок в сфере безопасности евро-атлантической зоны, а после последнего раунда расширения в 2004 году шесть стран – членов блока имеют с Россией общие сухопутные и морские границы. Интересы НАТО и России совпадают в таких разнообразных сферах, как борьба с терроризмом или предотвращение распространения оружия массового уничтожения. Постоянное членство России в Совете Безопасности ООН придает ей вес в вопросах, непосредственно затрагивающих интересы безопасности союзников НАТО. Влияние Москвы в Центральной Азии и Северном Афганистане способно серьезно повлиять на успех возглавляемой Североатлантическим альянсом миссии ISAF. В то же время очевидно, что от этой миссии в значительной степени зависит общий уровень безопасности самой России и ее соседей.

За последние десять лет не раз отмечался вклад России в осуществление миссий НАТО на Балканах, в Средиземноморье и в Афганистане. Колебания, преобладавшие в течение большей части 1990-х, уступили место менее настороженному и более прагматическому подходу, особенно после терактов 11 сентября 2001 года. Значительным шагом вперед стала замена в мае 2002-го консервативного и ориентированного на внутренние вопросы Совместного постоянного совета более оперативным Советом НАТО – Россия.

Однако, несмотря на существенный прогресс, потенциал отношений далеко не исчерпан. Например, схема взаимодействия военных структур остается неотработанной: некоторые совместные проекты успешно продвигаются вперед, в то время как другие застопорились. Пятая годовщина Совета НАТО – Россия весны нынешнего года дает альянсу и Российской Федерации прекрасную возможность вновь подтвердить приверженность партнерству на самом высоком политическом уровне и подкрепить ее запуском новых совместных проектов, которые бы финансировались на достаточном уровне. Такие проекты могли бы предусматривать повышение оперативной военной совместимости между российскими и натовскими силами, совершенствование координации в борьбе с терроризмом и организованной преступностью в Афганистане, а также более тесное сотрудничество по ликвидации последствий стихийных бедствий.

Хотя ни Россия, ни другие партнеры НАТО не присутствовали в Риге, у них есть все основания приветствовать результаты саммита. Он явился крупным шагом на пути к превращению альянса в поставщика услуг по обеспечению безопасности внутри и за пределами евро-атлантической зоны. Развиваясь, Североатлантический альянс начнет еще теснее работать с другими странами и организациями над способами противостояния новым глобальным рискам и угрозам. У Москвы нет оснований для беспокойства, но она может многое приобрести в ходе этой эволюции. Залогом станет непосредственная заинтересованность России в том, чтобы сыграть более активную роль в данном процессе. Для этого у нее есть все возможности. И мы надеемся, что так и будет.