

Лекция 3

Дамы и господа, добрый день. Прежде всего, как видите, у нас сегодня новое помещение – благодаря брюссельской школе международных исследований при кентском университете, поэтому первым делом благодарим Кент за эту любезность; спасибо Энтони за то, что привез нас сюда, раз уж институт европейских исследований перебирается в другое место. Но тема наша осталась неизменной, говорить будем о НАТО. А если точнее - о партнерах НАТО.

Знаменитый французский философ Мишель Монтень как-то сказал о браке: те, кто за его пределами, мечтают о нем, а те, кто состоит в браке, хотят из него выйти. А Граучо Маркс однажды сказал: я не соглашусь быть членом клуба, который согласится принять меня в свои члены. Но я хочу с радостью сказать, что партнеры НАТО на этих недовольных персон не похожи. Имеется в виду, что после окончания Холодной войны у НАТО возник некий удивительный магнетизм, природу которого я и постараюсь объяснить – страны из разных уголков земного шара с удовольствием идут на сотрудничество с Альянсом, взаимодействуют с ним, вносят свой вклад в его операции и миссии. То есть стремятся установить с Альянсом какие-то официальные отношения.

Почему этот магнетизм «удивительный»? Вспомните, каким был образ НАТО во времена Холодной войны. Это организация, в которой управляют американцы, она военная и даже милитаристская, с ней связан синдром конфронтации, и этот образ очень плохо воспринимался в странах третьего мира, на Ближнем Востоке, в странах Арабского мира. Вы бы жутко удивились, будь вы фольклорным персонажем, которого звали Рип Ван Уинкл: он двадцать лет проспал, а потом проснулся и увидел, что мир радикально изменился. Так вот, если бы, заснув в 1989 году и проснувшись сейчас, наш Рип Ван Уинкл посмотрел на НАТО, у него захватило бы дух: партнерские отношения с Египтом, Объединенными Арабскими Эмиратами, Алжиром, Тунисом... Но НАТО этого мало - устанавливаются отношения с Австралией, Новой Зеландией, я уже не говорю о России, противнике эпохи Холодной войны.

Позволю себе еще одну цитату: Вольтер однажды сказал (всем, конечно, это известно), что если бы Бога не было, его следовало бы изобрести. Меня подмывает сказать, что если бы партнерств не существовало, сегодня их каким-то образом следовало бы изобрести. НАТО сегодня практически невозможно представить без партнеров. Можно сказать, что нынешний Альянс – это две организации в одной. Существует стержень – это 26 бывших членов НАТО, но вокруг него сложился и постоянно увеличивается очень тесный, очень разнообразный, все более глобальный внешний круг, состоящий из партнеров, взаимодействующих с Альянсом в той или иной степени и форме.

За несколько лет нам удалось выстроить ряд партнерств – их можно поделить на категории. Есть Совет евроатлантического партнерства, сокращенно СЕАП, это некое исходное партнерство, в рамках которого НАТО ежемесячно встречается с партнерами за круглым столом. Эта структура охватывает 55 стран – почти мини Организация Объединенных Наций. Сверх этого у нас есть Средиземноморский диалог – СД, - он возник в 1996 году и связал НАТО с семью странами Северной Африки и Ближнего Востока. Средиземноморский диалог, дамы и господа, замечателен тем, что в его рамках Израиль регулярно садится за один стол с такими странами, как Египет, Иордания, Марокко и Алжир. Таких мест не много. Мы не обсуждаем процесс мирного урегулирования на Ближнем Востоке – возможно, к счастью – в плане его практической реализации. Но следует отметить, что вопросы мира обсуждаются на форуме, где под эгидой НАТО Израиль регулярно общается со своими арабскими соседями.

Далее в 2003 году мы добавили новый механизм, ICI, это сокращение отнюдь не означает Имперскую химическую промышленность, как мог бы сразу же подумать любой гражданин моей страны, Великобритании – речь идет о Стамбульской инициативе в сфере сотрудничества. Эта структура схожа со Средиземноморским диалогом – через ее посредство НАТО общается с четырьмя странами в зоне Персидского залива: Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Бахрейн и так далее.

Относительно недавно мы сформировали еще одно партнерство, и ему я сегодня хочу уделить особое внимание. Обозначено оно достаточно свободным термином – Глобальное партнерство. Речь в данном случае не идет о каком-то формальном механизме, вопрос глобального партнерства горячо обсуждается в контексте международной безопасности: в какой степени подобная структура может быть не просто формальным, а реальным союзом демократий. Сейчас время такого союза еще не пришло, но, без сомнения, подобная инициатива является чрезвычайно интересной. НАТО все активнее завязывает отношения со странами тихоокеанского региона, а именно, с Австралией, Японией, Новой Зеландией, в определенной степени и с Корейской республикой, Южной Кореей, Сингапуром... Сюда же можно отнести наше нынешнее присутствие на территории Афганистана. Следует упомянуть и два других механизма. Один из них называется NUC – Комиссия НАТО-Украина, которая представляет собой двухстороннее соглашение между НАТО и Украиной. Другой механизм, который в последнее время постоянно фигурирует в новостях – это NRC, Совет НАТО-Россия. Почему о деятельности этого механизма постоянно пишут средства массовой информации, понять не трудно: именно на этой сцене решаются серьезные для всего мира вопросы, например, взаимоотношения НАТО с Западом, противоракетная оборона, будущее обычных военных сил в рамках европейского договора, расширение НАТО, Косово. Все это актуальные вопросы, по которым Россия и члены НАТО нередко расходятся и ведут бой – разумеется, интеллектуальный - за столом переговоров.

Вот вам диапазон наших действий. И в этих очень разных рамках НАТО разрабатывает всевозможные механизмы, список которых я вам сегодня приведу, но они весьма разнообразны, и каждая страна может выбирать для себя, в каких сферах она готова сотрудничать. Например, если вы заинтересованы в самом тесном сотрудничестве с НАТО, для вас есть IPAP... Знаете, в конце курса я, возможно, предложу вам интересный тест, а призом за победу будет бутылка шампанского – «угадай акроним». Мы в НАТО любим изобретать акронимы. Так вот, IPAP – это План индивидуального партнерства. Если вы реально хотите сотрудничать с НАТО в рамках оперативного взаимодействия, есть PARP, а именно, Процесс планирования и анализа – система оборонного планирования НАТО распространяется на партнеров Альянса. Если вы всерьез намерены когда-нибудь вступить в НАТО, вам нужна программа ID. Это сокращение вовсе не связано с какой-то идентификацией, по крайней мере, не в НАТО, и расшифровывается как Интенсивный диалог. Это первая ступень лестницы, ведущей к членству в НАТО. Наконец, если у вас совсем серьезные планы, существует MAP – План действий по подготовке к членству в НАТО. Помните, когда неделю назад мы говорили о расширении НАТО, я рассказывал о серьезной дискуссии в Бухаресте, на натовском саммите, по поводу того, предлагать ли Грузии и Украине эту программу. Речь идет об очень серьезном и актуальном политическом решении.

Так, вкратце, выглядят разные институты внутри одной большой структуры. Теперь давайте сразу перейдем к базовому вопросу. Почему вся эта деятельность оказалась успешной? Действительно, ведь у НАТО слава не самой симпатичной организации, почему же к нашей мрачной штаб-квартире проявили интерес столь много заинтересованных лиц, чем нам удалось их привлечь? Понятно, что есть некий взаимный интерес, без которого, если рассуждать логически, в нашем мире не происходит вообще ничего. Значит, подобные отношения интересны как НАТО, так и партнерам этой организации. Мне кажется, что партнеры исходили из следующей точки зрения: Холодная война закончилась, и со своей военной машиной надо что-то делать. Ведь эта машина очень массивная, для ее поддержания нужны гигантские экономические средства, которых нет, как уже нет и Холодной войны. Часто армия представляла собой государство в государстве, никакого демократического контроля над ее деятельностью не было. И если такую машину оставить без реформы, она, во-первых, ляжет тяжким бременем на экономику страны, во-вторых, будет угрожать демократии – из-за генералов, которые потеряют возможность прямого политического контроля. А их убеждения были сформированы в Советском Союзе, во времена Варшавского договора.

Для этих хрупких демократических режимов, возникших вследствие завершения Холодной войны, весьма привлекательной оказалась идея о том, что можно получить помощь в вопросах сокращения армии, осуществления над ней демократического контроля. Разумеется, осуществить

нечто подобное гораздо легче, когда тебе помогает некое внешнее ведомство. Нам известно из экономической сферы, что подобную деятельность осуществлял, скажем, Международный валютный фонд - он направляет подобный процесс и не просто консультирует вас, но в определенной степени берет на себя ответственность за ход этого процесса. Кстати, не забывайте, дамы и господа, что в девяностые годы в самом НАТО протекали аналогичные процессы. Надеюсь, у нас не было проблемы демократического контроля над нашими вооруженными силами, но у нас, безусловно, были солидные и массивные военные структуры, и нам тоже хотелось попользоваться дивидендами, которые принес наступивший мир. И поскольку мы занимались подобной деятельностью внутри НАТО, мы вполне подходили на роль консультанта и эксперта для стран Центральной и Восточной Европы.

Надо сказать, что «Партнерство во имя мира», придуманное в 1994 году НАТО в Трумен-холле, резиденции американского посланника в Германии, неподалеку отсюда, было не просто хорошей военной программой, оно оказалось очень здравым с политической точки зрения. Почему? Во-первых, требования для вступления в «Партнерство» были достаточно низкими. Принимались отнюдь не только государства со зрелой демократией. По сути дела, любая страна, которая хотела вступить в «Партнерство» после 1994 года, получала такую возможность. Например, когда Советский Союз распался и превратился в пятнадцать разных стран, все они, наследники Советского Союза, более или менее автоматически стали членами «Партнерства во имя мира». Эта структура завоевала популярность в Восточной Европе именно потому, что не подразумевала мучительного периода для проведения политической реформы внутри страны, прежде чем быть принятым в «Партнерство».

Во-вторых, «Партнерство во имя мира» никак не угрожает нейтралитету. Пожалуй, сегодня наиболее энергичные партнеры – это как раз те страны, которые было принято называть нейтральными. Наверное, сегодня они больше тяготеют к термину «неприсоединившиеся». То есть, формально они не хотят быть членом военного блока. Я говорю о Швеции, Финляндии, безусловно, Австрии, Ирландской республике и Швейцарии. Интересно, что Швейцария вступила в «Партнерство во имя мира» раньше, чем в Организацию Объединенных Наций. Впервые после 1815 года – периода наполеоновских войн – Швейцария послала свои вооруженные силы за пределы собственной территории, в Боснию, в середине девяностых годов прошлого века, в рамках созданного НАТО «Партнерства во имя мира».

Это важно – во многих отношениях «Партнерство во имя мира» помогло так называемым нейтральным странам пересмотреть свой нейтралитет. Это значит, что они не отказались от принципа неприсоединения, но они перестали трактовать его, как неучастие. Как отказ от вовлеченности. Как отказ вносить вклад. Удивительный факт: европейские страны, не входящие в НАТО, посылали свои войска в Афганистан, в Косово, участвовали в большинстве натовских миссий, самым серьезным образом вкладывались, в том числе и финансово, в деятельность «Партнерства». Можно сказать, что от этой деятельности обе стороны оказались в выигрыше.

В-третьих, если говорить о политической здравости этой структуры, в документы «Партнерства» мы ввели так называемую статью 8. Эта статья не дает вам гарантию безопасности, но если вы опасаетесь угрозы с чьей-то стороны, у вас есть возможность обратиться в Альянс за экстренными консультациями. Повторяю, это не гарантия безопасности, но, по крайней мере, у вас будет ощущение, что вы не одиноки. С возникшей у вас проблемой вы можете обратиться в НАТО, поставить ее на повестку дня и привлечь к ней внимание НАТО.

Есть и еще одна причина, по которой это предприятие оказалось таким успешным, в особенности, для партнеров – тут у меня возникла аналогия с меню в китайском ресторане. В моей стране, Великобритании, китайские рестораны пользуются невероятной популярностью. Работают они, как вы знаете, таким образом: вы приходите, смотрите в солидное меню и, в соответствии с вашим аппетитом и бюджетом, выбираете номер 32, номер 43, номер 56 и так далее. Разумеется, каждый выбирает свою комбинацию, потому что у каждого – свой аппетит и свои ресурсы. Гибкость «Партнерства» и стала ключевым компонентом его успеха. Идея «один размер для всех» отпала полностью, каждая страна получала возможность изучить список возможной

деятельности, то есть, меню, и принципиально решить, что нужно: кому-то нужно помочь с разминированием, кому-то – с излишками боеприпасов, кому-то – с реструктуризацией оборонных ведомств... НАТО действует, как китайский ресторан – помогает клиентам приготовить блюдо из соответствующих компонентов, предлагает решение, которое клиента устраивает.

Наконец, «Партнерство» в определенной степени несет на себе отпечаток демократической респектабельности. Не случайно, что в последние годы Босния, Черногория, а потом и Сербия – хотя у Сербии были свои всем известные исторические расхождения с Альянсом, но и Сербия воспринимает Альянс, как символ демократических обязательств. Такая позиция, вне всякого сомнения, облегчает переговоры с Европейским Союзом по вопросам стабилизации в регионе. Будем откровенны – эти страны интересовала некая печать политического одобрения, но им требовалась и конкретная помощь со стороны НАТО в проведении реформы в вооруженных силах и структурах безопасности.

Но НАТО вовсе не осталось в проигрыше. Я уже говорил – интерес был взаимным. На прошлой неделе я в своей лекции использовал фразу Дагласа Херда: «уютный салон ожидания». Это значит, что, пока нарождающиеся демократии определяются со своими долгосрочными программами развития, ты предлагаешь им нечто существенное. Это было здорово и очень полезно для НАТО – после окончания Холодной войны создать подобное партнерство, показать, что мы не стоим в стороне, ищем базу для фактического расширения НАТО. При этом, как я уже говорил вам неделю назад, мы быстро обнаружили, что если не связывать партнерство с перспективой вступления в НАТО, вся идея становится менее привлекательной, слабеет. Представьте себе, что вы обручились, а перспектива брака выглядит туманно.

Важно и другое. Партнерские соглашения означали, что НАТО в случае кризиса может рассчитывать на реальную поддержку. Косово, 1999 год: нам требовалось развернуть на территории Албании две базы, включая площадку для вертолетов. И то, что Албания была партнером НАТО, сыграло положительную роль. Особенно в ходе переговоров о статусе иностранных войск, об их возможности перемещаться или просто размещаться на территории и другой страны.

Еще одна страна, ранее входившая в состав Югославии – это республика Македония. Македония, как мы называем эту страну на официальном языке НАТО, должна была принять на своей территории войска, которые, в конечном счете, направлялись в Косово с миротворческим мандатом ООН. Партнерство Македонии с НАТО означало, что эта страна сможет нам помочь, позволит разместить наши войска на своей территории. Но и мы помогли Македонии, когда возник мощный поток албанских беженцев из Косово. В 1999 году этот поток составил около миллиона человек – представляете, с каким колоссальным напряжением работали системы здравоохранения, социальные службы? Войска НАТО взяли на себя строительство лагерей для беженцев и, конечно же, сделали все необходимое для того, чтобы после окончания войны беженцы сразу же вернулись домой.

Поэтому НАТО от деятельности «Партнерства», безусловно, выиграло – мы получили сеть стран, на которые можно положиться в случае какого-то кризиса и равномерно распределить бремя. Это распределение сегодня носит сложный характер – например, в Афганистане десятой страной по объему вклада является Австралия. Я не имею в виду десятой среди стран-партнеров – нет, среди всех стран, безусловно, включая страны, входящие в НАТО. Ирония заключается в том, что иногда для подобных миссий страны-партнеры дают больше солдат, чем некоторые члены НАТО. Что касается сегодняшнего присутствия Австралии в Афганистане, есть солдаты, которые находятся на линии фронта, на юге (Кандагар, Хелманд), вместе с голландцами, они участвуют в антиповстанческих операциях и занимаются восстановительными работами. Сегодня около пятнадцати процентов всех сил, задействованных в миссиях НАТО, посланы странами-партнерами.

В Косово таких стран – тринадцать, а в сегодняшнем Афганистане присутствует одиннадцать стран, которые не входят в НАТО. Это хорошо и в плане политической легитимности, и для

практического распределения нагрузки. Без партнеров НАТО будет куда труднее проводить подобные операции. Даже такие страны, как Япония, которые прямой военной поддержки не оказывают, готовы через «Партнерство» (...), если пользоваться сленгом, подкинуть денег, выделить значительные суммы на гуманитарные восстановительные программы – с помощью НАТО и соответствующих восстановительных бригад. Поэтому вклад может быть и финансовый, не только военный. Скажем, страны Центральной Азии свои войска в Афганистан не посылают - зато они дают нам возможности для транзита, для размещения баз, у нас налажен обмен разведывательными данными, эти страны помогают нам в операциях по борьбе с наркотиками или по контролю над границей. Без всего этого деятельность нашей миссии была бы существенно осложнена.

Вы видите, что наши партнеры все более активно втягиваются в практическую деятельность. Раньше отношения носили односторонний характер. Вспомним Джона Кеннеди: не спрашивай, что твоя страна может сделать для тебя, спроси, что можешь сделать для страны ты. Односторонность заключалась в том, что раньше Альянс передавал свои знания разным странам, но сейчас и мы получаем серьезную помощь от наших партнеров – можно говорить об улице с двухсторонним движением.

Такие страны, как Швеция и Финляндия, обладают большим опытом миротворческой деятельности под эгидой ООН и, безусловно, нам есть чему у них поучиться, равно, как и им у нас.

Надо сказать, что партнерство сегодня распространяется и на другие сферы деятельности. Совместная борьба с последствиями природных катаклизмов, создание фондов по уничтожению стрелкового оружия и боеприпасов или даже устаревших ракетных снарядов на Украине. Программы, связанные с переподготовкой и учебой. Один из моих коллег, немецкий аналитик Карл-Хайнц Камп охарактеризовал подобную деятельность, как «партнерскую промышленность». Во многих отношениях он прав: явление приобретает глобальный характер. Даже если формально страны не являлись партнерами НАТО, как в случае с Китаем и Афганистаном, а в недалеком прошлом с Сербией и Боснией, в НАТО считалось, что лучше иметь программу партнерского сотрудничества. Другими словами, сегодня не требуется быть официальным партнером НАТО, чтобы получить программу практического сотрудничества, как в случае с Афганистаном - если существует обоюдный интерес к военной подготовке или реформе сектора безопасности. Подобные соглашения даже переносятся на другие международные организации, например, на Африканский Союз, который пользуется аналогичным механизмом и обращается в НАТО за помощью в организации резервных миротворческих сил.

Дамы и господа, все мы знаем, что успех лучше провала. Согласны? Разумеется. Но за успехом тянется череда проблем и задач, которые необходимо решать в будущем. Вот я и позволю себе остановиться на задачах, возникших, как следствие истории успеха, о котором мы тут говорим.

Первая проблема основана на пословице: у семи нянек дитя без глазу. Исходная структура, Совет евроатлантического партнерства, благодаря которой за один стол садятся представители пятидесяти семи стран, стала жертвой собственного успеха. Организация разрослась сверх меры. Сейчас она объединяет страны из разных географических регионов, с разными уровнями безопасности и приоритетами. Очень трудно найти общий знаменатель: если ты говоришь обо всем, это значит, что разговор идет ни о чем. Как найти общий знаменатель, сводящий воедино интересы всех? Это очень трудно. Стоит ли лететь в Брюссель за пять тысяч миль, чтобы в итоге получить возможность выступить в течение двух минут? А ведь дать лизнуть леденец, как мы говорим на хорошем английском кокни, нужно каждому – свои две или три минуты на выступление должен получить каждый.

Когда за столом сидит так много народу, дать слово каждому, увы, не просто, и такие встречи стали носить скорее ритуальный характер.

Поэтому одна из стоящих перед нами задач – сохранить «зонтик» Совета североатлантического партнерства, не избавляться от него, но при этом по нарастающей вести дела в меньших группах,

которые складываются по интересам сами. Это могут быть региональные группы, например, страны Центральной Азии вместе с НАТО обсуждают вопрос Афганистана. В этом есть смысл: они – соседи, у них есть свой очевидный интерес, им есть, о чем поговорить друг с другом. Балканские страны сформировали свою группу, SEA. Sea – это не море, а группа в Юго-Восточной Европе, где обсуждаются вопросы Балканского региона. В прошлом у нас были группы, о деятельности которых вы могли слышать: Вишеград, Вильнюс, это были группы стран Восточной Европы, они вместе готовились к вступлению в НАТО. Группы могут быть объединены и по функциональному признаку, а не только по географическому. Например, стороны связаны интересом к конкретному проекту. Скажем, разминирование, или кибер-защита, страны видят, что в таких вопросах механизм партнерства способствует сотрудничеству. Поэтому мне кажется, что, в рамках Совета североатлантического партнерства, идея о неформальной сети групп, объединенных общими интересами, выглядит очень здравой.

Те из вас, кто знаком с деятельностью Европейского Союза, знают – там существует такая же проблема и используется такой же подход. Все вы слышали о группах усиленного сотрудничества, которые, кстати, созданы в рамках Лиссабонского договора. Конечно, в ЕС по сравнению с НАТО все более формализовано, но именно этим путем надо идти вперед.

Вторая проблема – исчезновение различий между союзниками и партнерами. Чем больше дел мы делаем вместе, тем больше у нас общих точек. Несколько недель назад я был на саммите НАТО в Бухаресте, там мы встречались с партнерами, которые вносят вклад в проведение операции в Афганистане. Закрыв глаза – не от скуки, а просто закрыв глаза, я слушал премьер-министра Австралии Кевина Радда. Опять я вспоминаю Рип Ван Уинкля, проснувшегося после двадцати лет спячки и оглядывающегося по сторонам, пытаюсь найти страну, которая не является союзником НАТО. По тому, что говорил премьер-министр Австралии, совершенно невозможно было понять, кто это говорит – его выдавал разве что акцент, - партнер или союзник НАТО? Уровень интеллектуального взаимодействия был поразительно высоким.

В чем причина того, что сегодня трудно провести разграничительную линию между союзниками и партнерами? Надо сказать, что в последнее время НАТО ведет миссии, не имеющие отношения к статье пять. А членов Альянса объединяет именно приверженность статье пять о коллективной обороне. Мы же в значительной степени проводим миротворческие операции, санкционированные ООН и отношения к статье пять не имеющие. Поэтому у партнеров нет никаких оснований не принимать в подобных операциях полновесного участия.

Но суть вопроса, разумеется, заключается в том, что «никакого налогообложения без представительства» – это знаменитый лозунг времен Бостонского чаепития 1774 года. Скажем, Финляндия, Швеция или Австралия посылают свои войска для участия в опасной миссии, как в Афганистане, а там возникает кризисная ситуация или кто-то из граждан этих стран там гибнет. Что скажет правительство такой страны своему парламенту? «Знаете, в НАТО нас не снабдили разведывательными данными» или «мы не были в командной структуре, и нас держали за граждан второго сорта»? Это очень сложно. Получается, что посылать людей под огонь – тут все равны, а при принятии решений равенства нет? Извините, так дело не пойдет.

И не удивительно, что партнеры, в принципе, готовые пойти на определенный риск, говорят: «хорошо, друзья, но мы хотим сидеть за столом переговоров, участвовать в принятии решений. А просто брать под козырек и делать то, что решили вы – нас такой вариант не устраивает». Действительно, в Афганистане с этой логикой мы согласились. И на саммите в Бухаресте мы выработали стратегию, в рамках которой партнеры активно привлекаются с самого начала. Они составляют планы вместе с нами, а не просто получают их на одобрение, когда все уже готово. При этом возникает ситуация «что Господь дал, того уже не отберешь». Получается, что мы активно подключили партнеров, и когда Афганская миссия завершится, нам будет очень трудно сказать: спасибо большое, все было замечательно, но дело сделано, и теперь извольте за порог.

Короче говоря, разделительная линия между партнерами и союзниками становится все менее видимой. В-третьих, союзники и партнеры все чаще выступают с совместными инициативами, и партнеры не просто что-то предлагают, но и стремятся к достижению цели вместе с союзниками. Для примера возьмем северные страны. Швеция не является членом НАТО, но она мало чем отличается от Финляндии, Норвегии, Исландии, Дании: в вопросах безопасности все северные страны заодно. И эти инициативы становятся все более совместными.

Я совершенно не вижу в этом никакой опасности. Откровенно говоря, я плохо себе представляю, что Швеция, Австрия, Финляндия, а тем более Ирландия в обозримом будущем откажутся от своего нейтралитета и решат вступить в НАТО. И если мы скажем партнерам: «хотите получать от Альянса все выгоды – становитесь его членами», это будет равносильно выстрелу себе в ногу.

Разумеется, мы заинтересованы в партнерах, особенно если взглянуть на размеры оборонного бюджета НАТО, и для их интереса к нам необходимо проявлять гибкость. Не следует ждать, что все партнеры в одночасье превратятся в союзников. Кто-то, безусловно, вступит в НАТО, а кто-то - нет. Скажем честно: иногда страны, чей вклад может быть наиболее весомым, у кого лучшие вооруженные силы и наиболее продвинутая экономика, как раз и не стремятся стать членами НАТО, по крайней мере, в ближайшее время. Опять же, если мы таким странам скажем: «мы будем вас консультировать, только если вы намерены вступить в НАТО», это будет выстрел себе в ногу. Поэтому тут надо быть прагматиками.

Есть и еще одна проблема, связанная с тем, что партнеры все активнее участвуют в наших операциях. Возникает опасность, что в НАТО начнут говорить: мы заинтересованы только в тех партнерах, которые вносят в наши операции реальный вклад. Возникает соблазн сказать: да, мы относимся к вам серьезно, потому что вы поставляете солдат в Хелманд. Конечно, к таким партнерам надо относиться всерьез. Но ведь есть и другие партнеры, которые по разным причинам не могут послать для наших операций солдат в Хелманд. Возьмите Израиль. Они не могут послать своих солдат в мусульманскую страну по совершенно очевидным политическим причинам. Но разве мы должны из-за этого пренебрегать Израилем? Ни в коем случае! Израиль, кстати говоря, именно сейчас оказывает НАТО гигантскую поддержку с самодельными взрывными устройствами, которыми пользуются террористы. Самодельные взрывные устройства активно применяются террористами, талибаном, в Афганистане, а до этого – в Ираке. (...) Именно от этих самодельных устройств, придорожных бомб гибнут люди. Израильтяне сталкиваются с этим оружием уже достаточно давно и технически они гораздо лучше оснащены для борьбы с этим злом, чем многие страны НАТО. Очевидно, что мы не можем завести порядок, по которому партнерами НАТО могут быть лишь страны, которые поставляют для наших операций войска. Страны Центральной Азии не посылают войска в Афганистан. Но ситуация с энергетической безопасностью в двадцать первом веке такова, что основательный диалог со странами Центральной Азии просто необходим.

Можно привести и другие примеры. НАТО должно действовать осторожно, чтобы не было партнерства двух типов: одно на основе участия в операциях, другое для тех, кто хочет вступить в члены НАТО. Нельзя допустить, чтобы страны, не попадающие в эти две категории (...), чувствовали, что ими пренебрегают или выносят за скобки – они важны для нас по другим причинам.

Значимость партнерских отношений очень важна в мусульманских странах, в этом же направлении работает и Европейский Союз – возьмите Барселонский процесс и деятельность президента Саркози в Союзе Средиземноморья. ЕС делает то же, что и мы. Эти механизмы можно использовать, чтобы преодолеть культурные различия между Европой и ее арабскими и мусульманскими соседями, различия с югом и дальше на восток. Партнерские отношения могут сыграть здесь полезную роль.

Следующий вопрос, на котором я хочу остановиться, в настоящее время активно обсуждается в контексте международной безопасности. О нем можно прочитать и в специальной литературе, и в недавних публикациях в Financial Times. Вопрос стоит так: станет ли НАТО в будущем союзом

демократий? Эта идея какое-то время муссировалась в Соединенных Штатах, ее поддерживает и либеральный демократический истеблишмент, который был особенно активен в годы правления Клинтона, и Джон Маккейн с республиканцами, многие представители консервативного крыла. Совсем недавно газета Financial Times писала, что известный аналитик Роберт Каган опубликовал статью в защиту союза демократий, а Джон Маккейн в своем недавнем выступлении говорил, что также будет развивать эту инициативу.

Многие спросят: откуда он возьмется, этот союз демократий? А вы посмотрите на наше глобальное партнерство. С нами сотрудничают Австралия, Афганистан, отношения с НАТО есть у Израиля, Японии – эти отношения надо поставить на институциональную основу. Несколько лет назад Соединенные Штаты выдвинули идею о форуме по обеспечению безопасности – речь могла идти о еще одной структуре при НАТО, которая решала бы именно задачу объединения стран на постоянной основе. Мы работаем вместе в Афганистане – почему эту совместную деятельность нельзя расширить и сообща бороться с терроризмом, с изменением климата, да с чем угодно? Можно работать вместе в сфере энергетической безопасности, кибер-защиты, везде, где пересекаются интересы стран в современном мире. Скажу откровенно - такой процесс считают привлекательным многие.

Но форум по обеспечению безопасности практической реализации не нашел. По каким причинам? По нескольким. А не подорвет ли подобная инициатива деятельность ООН? А не останутся ли за бортом такие ключевые страны, как Россия, Китай, Индия, без участия которых эти грандиозные вопросы не могут быть успешно решены? Не возникнет ли на этой почве конфликт с мусульманскими странами или, если сказать по-другому, с исламским миром? Не возникнет ли ситуация «Запад против остального мира», «Северное полушарие против Южного»?

Но самым важным оказалось другое: страны, которые могли принять в деятельности этого форума активное участие, не проявили большого интереса. А зачем предлагать союз, если партнер к нему равнодушен? Этот вопрос надо выяснить заранее, прежде чем делать предложение – так вот, австралийцы и японцы проявили незаинтересованность. Свои отношения с НАТО они видят, как конкретные, прагматичные, спорадические. Они не хотят подписываться под созданием некоего «священного союза», как его называли некоторые – союза с идеологической подоплекой.

И уж тем более они не хотят заключать какие-то формальные соглашения или вступать в какие-то закрепленные и жесткие институты. Так что же, эту идею можно считать мертворожденной? Да и нет. Мне кажется, что польза от партнерства не в том, чтобы давать разные диковинные названия, типа «союз демократий». Нужно прагматично, без официоза, без музыки и фанфар, продолжать практику сотрудничества, обмена разведывательными данными... Например, с австралийцами всегда очень интересно говорить по поводу их миротворческой деятельности, где-нибудь в Папуа Новая Гвинея, в Восточном Тиморе, на Фиджи или Соломоновых островах. Или обсуждать с новозеландцами вопросы изменения климата – оказывается, они уже планируют эвакуацию людей с нескольких островов в Тихом океане, которые в ближайшие годы должны уйти под воду. Народ в этих странах – гораздо более продвинутый, чем нам кажется. Такие контакты могут оказаться чрезвычайно полезными. Японцы могут оказать финансовую поддержку. Так что пусть эта сеть в обязательном порядке работает, пусть все движется, только нужно определить направление, прежде чем прокладывать дорогу. Пусть все происходит органичным и естественным путем, по мере совпадения интересов. Только ни в коем случае нельзя действовать так, чтобы возникла угроза для ООН. Организация Объединенных Наций далека от идеала, но пока остается незаменимой, и наши усилия должны быть направлены не на борьбу против чего-то, а на то, чтобы ООН работала более эффективно.

Все же НАТО может внести вклад если не в союз демократий, то в сотрудничество между странами, которые готовы работать в более тесном контакте на прагматичной основе. И тут мы переходим к последнему вопросу: взаимоотношения между НАТО и Россией.

Эти партнерские отношения, со всей очевидностью, являются одними из важнейших, они же, скажем прямо, представляют собой наиболее сложное партнерство. Как нам хорошо известно,

Россия не приняла легитимность НАТО так, как это сделали подавляющее большинство стран бывшего Варшавского договора. Они после завершения Холодной войны изменили свое отношение к НАТО, признали легитимность этой организации и решили либо вступить в нее, либо, по крайней мере, работать с ней. Вацлав Гавел, известный драматург, который, кстати, недавно написал новую пьесу, где речь идет об уходе героя из политики и связанной с этим травмы – в свое время президент Чехословакии, а потом и Чешской республики, в 1993 году приехал в НАТО с извинениями. Он извинился за всю ложь, как он выразился, которую во времена Варшавского договора распространяли о НАТО в странах Восточной Европы.

Мы все знаем, что Россия и сегодня рассматривает НАТО, как носителя потенциальной угрозы. По крайней мере, в рамках политических высказываний, которые звучат в ходе обсуждений среди российских военных или политиков. Носит ли это характер предвыборной риторики в канун избирательных кампаний внутри страны, искренни ли эти опасения – определить не всегда просто. Но известно, что Россия ощущает себя куда менее уютно в отношениях с НАТО, чем другие страны Восточной Европы.

Во-вторых, как уже было сказано, у нас существуют серьезные политические разногласия с Россией. Это ни для кого не секрет, и многие стратегические замыслы НАТО, в которые мы очень верим, например, открытые возможности для желающих вступить в НАТО, не считаются в России ведущими к стабилизации обстановки в мире.

Что же из этого следует? Что наши взаимоотношения обречены? Нет, плюсы тоже есть – сегодня Россия и НАТО находятся в состоянии диалога. У нас на многое разные точки зрения, но диалог мы ведем. Хорошо помню, как в 1999 году, во время косовского кризиса, Россия высказалась против нашей воздушной кампании, выслала из Москвы представителей НАТО и сама вышла из совета НАТО-Россия или совместного постоянного совета, как он тогда назывался. У нас возникли серьезные разногласия, и отношения были заморожены.

В наши дни такого не происходит. Россия сейчас действует более прагматично. Да, конечно, во многом наши взгляды расходятся, но об этих расхождениях мы говорим. Мы не уходим с футбольного поля, взяв подмышку мяч. И это хорошо. Представители разных стран в НАТО приходят в совет НАТО-Россия и говорят мне, что дела идут куда более интересно, чем раньше, потому что сейчас стороны обсуждают всевозможные интересные вещи и ведут настоящие дискуссии, а не просто дипломатически обходят острые углы, делая вид, что никакого привидения в комнате нет, что король голый и обсуждать можно только технические вопросы сотрудничества. Тут перемены к лучшему налицо.

Второй положительный момент заключается вот в чем: НАТО и Россия могут выполнять то, что Клинтон обозначил ставшим известным термином «компартиментализация». Помните Билла Клинтона с его компартиментализацией? Идея заключается в том, что какое-то явление ты заносишь в один отсек твоего мозга, а другое – совсем в другой, и они существуют отдельно друг от друга. Вот и мы можем вести дебаты по сложным вопросам, при этом четко видя зоны возможного сотрудничества. Например, в Бухаресте президент Путин прибыл на саммит НАТО только второй раз в период его бывшего президентства, и дискуссия у нас была весьма жесткой. В то же время он подписал соглашение с генеральным секретарем НАТО, по которому НАТО может пользоваться территорией России в транзитных целях. Это соглашение было пропущено через Думу и получило определенный статус, в соответствии с которым войска НАТО получали право временного пребывания в России.

Россия послала свое военное судно для участия в контртеррористической операции Active Endeavour на Средиземном море. Мы совместно занимались миротворческой деятельностью. Несмотря на расхождения во взглядах о стратегии противоракетной обороны, мы очень хорошо сотрудничаем в сфере тактической противоракетной обороны.

Так что в какой-то степени отношения между НАТО и Россией строятся на двух уровнях. Будем откровенны – было бы лучше, если бы отношения на нижнем уровне, между военными,

просачивались наверх. Вы знаете, что жидкость просачивается сверху вниз. А нам не помешало бы такое просачивание снизу вверх. Чтобы вместо компартиментализации отношения развивались бы и на политическом уровне. Но, разумеется, хорошо уже и то, что мы вместе работаем в таких сферах, как борьба с терроризмом, Афганистан, тактическая противоракетная оборона, воздушное пространство, где у России и у нас есть общие интересы.

Так сейчас строятся наши взаимоотношения, и их уже нельзя назвать хрупкими. Россия пытается распространить свое влияние на нас на долгосрочной основе, мы на такой же основе пытаемся влиять на Россию. К чему это приведет? В конечном итоге, все будет зависеть от того, как будет эволюционировать Россия в своей внешней политике, в определении собственных интересов и, разумеется, каков будет уровень демократии в стране. Что мы хотим в этой связи донести до России? Пусть Россия оглядится по сторонам, пусть посмотрит, что представляют ее собственные проблемы. Например, снижение рождаемости, необходимость серьезных инвестиций в такие сектора, как энергетика или здравоохранение. Дело в том, что проблемы двадцать первого века угрожают всем нам в равной степени. Сейчас уже никто не скажет, что национальное государство – это панацея от всех бед в двадцать первом веке. И для решения таких серьезных вопросов, как борьба с распространением терроризма, России нужны партнеры – тут, несмотря на прочие разногласия, мы, скорее всего, установим партнерские отношения. А если Россия считает, что присутствие демократических государств у ее границ, готовых с ней сотрудничать, представляет для нее угрозу – тут явно что-то не так, и эту проблему мы должны разрешить посредством диалога.

Таким образом, дамы и господа, к чему же мы приходим? Партнерства останутся, представить себе НАТО без партнеров в наши дни просто невозможно. Мы как велосипедист, который должен ехать вперед, иначе он упадет – мы не можем позволить себе почивать на лаврах. Наше поступательное движение – это ресурс, от которого нельзя отказываться. Двигаться вперед не всегда легко, потому что партнеры разные, и каждый, разумеется, хочет быть в центре внимания. Но мы делаем все возможное, чтобы в этом деле преуспеть.

Как поддерживать эту сеть? Необходимы основательные вложения. Последние несколько лет мы старались на партнерские отношения сильно не тратить. Но если мы хотим, чтобы они процветали – необходимы серьезные ресурсы, как финансовые, так и человеческие.

Во-вторых, проводимые нами операции должны способствовать тому, чтобы мы развивались. Нужно больше взаимодействия. Мы должны учиться делать что-то сообща, чтобы еще лучше взаимодействовать в будущем. Довести это взаимодействие до такой степени, чтобы НАТО занималось и вопросами энергетической безопасности, и кибер-защиты. Это интересно многим нашим партнерам, например, на Ближнем Востоке наши партнеры проявляют большой интерес к вопросам из сферы энергетики. И если мы будем обсуждать интересующие их темы, они с еще большей готовностью захотят работать с нами.

В заключение хочу сказать, что партнерские отношения должны быть насыщены конкретными действиями. Например, я считаю, что наши старые друзья из Совета евроатлантического партнерства чувствовали бы себя гораздо лучше, если бы вместо простого обмена информацией управляли чем-то конкретным. Все мы знаем: люди больше всего довольны, когда ты доверяешь им какое-то дело, которым они сами управляют, сами его вынашивают – эдакое растение, которое они поливают и выращивают. Я считаю, что НАТО имеет касательство к сферам деятельности, – борьба с последствиями стихийных бедствий, учеба, доверительные фонды, – которые вполне можно передать в управление партнерам или Совету евроатлантического партнерства.

И, в конечном счете, эти отношения мало чем отличаются от любых других – ты получаешь столько, сколько отдаешь. Есть у группы Битлз такая песня, Harry road, Счастливая дорога: Тебе достается столько любви, сколько ты отдаешь. Если эта истина хороша для группы Битлз, почему она не подойдет и для НАТО?

Большое спасибо.

V1: Можете ли подробнее рассказать о деятельности комиссии НАТО-Украина? И в какой степени решаемые ею вопросы отрицательно сказываются на двухсторонних отношениях с Россией?

ДШ: Хороший вопрос, спасибо, что затронули эту тему, потому что вы совершенно правы, она очень важна. Я уже ее коснулся, но вскользь. Но мое мимолетное упоминание этого вопроса вовсе не значит, что он не столь важен. Просто охватить все очень трудно. Прежде всего, надо сказать, что комиссия НАТО-Украина не собирается так часто, как совет НАТО-Россия. Одна из причин – политическая нестабильность на Украине в последние несколько лет. Как вы знаете, несколько раз поменялось правительство, были весьма длительные периоды политического паралича, особенно в связи с политическими разногласиями между президентом и премьер-министром. Существенные изменения произошли в структуре национальной безопасности. Советник по вопросам национальной безопасности – это должность, люди на которой меняются очень часто. Мне кажется, что наши отношения с Украиной в сфере партнерства и реформы сектора безопасности складываются именно так, прежде всего, по одной серьезной причине: украинцы пытаются решить поставленные ими задачи с чрезмерной амбицией. Не стоит строить грандиозные планы, если они не подкреплены соответствующими ресурсами.

Во-вторых, мало что делается для практического проведения этих реформ в жизнь. Выдвинуть идею – это самое простое. А вот реализовать ее на практике куда сложнее. Это всем известно. Иногда мне кажется, что проблема отношений между НАТО и Украиной заключается в том, что мы хотим перескочить на следующий этап, не выполнив программу текущей работы. Кстати, об этом же мне говорят коллеги по Европейскому Союзу. Что Украина хочет сразу же перейти к плану членства в ЕС, не доведя до конца действующий рабочий план. Мы в данном случае предпочитаем действовать поэтапно, шаг за шагом.

Есть такой извечный вопрос: что первично – курица или яйцо? У меня часто бывает с сыном вот такой диалог. Я ему говорю: Александр, вымой машину. А он: папа, сначала дай деньги. Нет, Александр, это мы с тобой уже проходили на прошлой неделе, я тебе дал один евро, а машину ты не вымыл. Так что извини: сначала работа, а потом вознаграждение.

Разумеется, я могу понять украинское руководство, когда оно говорит: хорошо, но поймите и вы нас: мы должны убедить наш народ, что НАТО к нам хорошо относится, что в наших отношениях есть перспектива, что они дадут толчок нашим реформам. Иногда просто нелегко оценить ситуацию. Но в Бухаресте, как известно, НАТО говорило о перспективе членства для Украины и Грузии, так что в один прекрасный день членом НАТО вы станете.

Все это означает, что процесс движется, работу с Киевом нам надо интенсифицировать, в июне туда поедут представители НАТО и постараются нацелить Украину на выполнение плана, который позволит вашей стране перейти уже к Плану действий по подготовке к членству в НАТО и серьезно заняться реформой сектора безопасности. Но чтобы это произошло, нам нужен некоторый период политической стабильности в стране, чтобы политический пейзаж стал совершенно внятным, должны пройти выборы 2009 года.

V2: После воздушной кампании в Косово говорили: только накурившись анаши, можно представить, что Соединенные Штаты будут снова воевать через посредство Североатлантического Совета. Если говорить о нынешних операциях высокой интенсивности, при том, что НАТО развивает сетевые отношения и активно продвигает идею партнерства – нет ли опасности, что реально важные решения будут приниматься за пределами соответствующих рамок? То есть, все будет решаться на уровне двухсторонней дипломатии, а именно, между крупными странами, а уже потом такие решения будут получать одобрение на крупных официальных встречах?

ДШ: Вы задали два вопроса в одном. Я попробую их разделить. Прежде всего, хочу сказать вам, что я, в основном, не согласен с точкой зрения, которую я, естественно, слышал в 1999 году: что действиями НАТО руководил Комитет, и проведение этой операции через посредство НАТО сделало ее малоэффективной, дало результаты, далекие от желаемых. Я считаю, что по

окончании любого конфликта очень легко давать простые объяснения в оправдание чьих-то провальных действий. Кто-то сказал: для объяснения любой неудачи всегда есть короткий и легкий ответ – только он всегда неверный. Я с этим согласен. Для начала замечу, что американцы не смогли бы вести операцию сами, не нарушая закона – операция стала законной и оправданной, благодаря участию в ней союзников НАТО.

Мы уже говорили о том, что в свое время не была получена резолюция совета безопасности ООН о законности и оправданности этой операции. Скажу вот что: если бы Соединенные Штаты проводили ее без НАТО, о ее законности и оправданности речи бы не было вообще.

Второе. Некоторые из тех, кто выражают огорчение по поводу действий НАТО - я знаю, что говорю, - жаждут массивных бомбардировок Белграда и других мест скопления сербов, как во времена Второй мировой войны. Вы считаете, что в двадцать первом веке такое возможно? Да, такие бомбардировки были во время Второй мировой войны, но в двадцать первом веке бомбить гражданское население, использовать боевую авиацию без ограничений, сбрасывать бомбы на какие-то иные мишени, помимо чисто военных? Мысль о последствиях таких действий приводит меня в ужас. И НАТО ограничило мишени, что вызвало гнев многих командиров, но мы должны были думать об общественном мнении, о сохранении мощного международного сообщества, которое нас поддерживало. И я считаю, что мы поступили правильно.

В-третьих, я не помню ни одного случая – а я, как вам может быть известно, был на месте событий постоянно, как представитель НАТО, - когда совет НАТО был бы против собственных боевых командиров и говорил им, что того-то и того-то делать нельзя. Постепенно мы усилили воздушную кампанию, не переходя, впрочем, к бомбежке населенных пунктов и гражданских объектов. И у нас был готов наземный вариант ведения действий – к счастью, прибегать к нему не пришлось, - на случай, если бы воздушная кампания провалилась. Так что могу с удовлетворением сказать, что мы добились определенного равновесия: эффективно вели боевые действия, при этом в политическом отношении действовали нравственно, в соответствии с требованием ведения войны в двадцать первом веке.

Я помню очень интересный фильм, "The fog of war" («Туман войны»), и всем вам рекомендую его посмотреть, там бывший министр обороны Роберт Макнамара рассказывает о своей роли во Второй мировой войне – ведь идея бомбардировки Японии принадлежала именно ему. И он говорит: если бы мы не победили, нас судили бы, как военных преступников. С той поры прошло много времени. Воевать все равно нужно, но не выходя за определенные рамки.

Ваш второй вопрос в какой-то степени имеет отношение к международной политике. Моя точка зрения такова, что эта политика всегда будет зависеть от политической воли. Такие структуры, как НАТО, ЕС – всего лишь ведомства по воплощению идей в жизнь. Но ведь кто-то должен залить в бак бензин, иначе машина никуда не поедет. О каких-то моментах в истории можно высказываться в шутовском тоне, но в своих мемуарах Маргарет Тэтчер пишет вот что: не окажись она в 1990 году по воле провидения в Колорадо, рядом с Джорджем Бушем, когда Саддам Хуссейн вторгся в Кувейт, и не скажи ему: «сейчас не время проявлять мягкотелость, Джордж», американцы могли бы и не отреагировать так жестко.

Вы знаете, что можно прочитать в политических мемуарах: все было ужасно, пока на месте действия не появился я – и все проблемы были разрешены. Знаете, немалая доля истины в этом есть. Во время кризиса должен появиться человек, способный взять на себя политическое лидерство. Организации сами по себе не производят консенсус или политическую волю. Было бы ошибочным ожидать от них чего-то подобного. Мы слишком много ждем и от НАТО, и от Европейского Союза, словно они способны сгенерировать политическую волю сами по себе. Это должны сделать страны. Часто это означает, что кто-то должен встать во главе, убедить других, объединить международное сообщество для каких-то действий, привлечь на свою сторону общественность. В моей стране, как вам известно, Тони Блэр был искренне убежден, что именно он сыграл эту роль в Косово, уговорил американцев – ведь администрация Клинтона не горела желанием воевать в Косово, вы сами об этом сказали, не горели желанием многие и в Пентагоне.

Они говорили: а зачем нам это? Мы готовимся вести крупные войны, а не мелкие. Помню, как Мадлен Олбрайт гневалась на Пентагон: какой смысл тратить на армию полтриллиона долларов в год, если ее нельзя использовать в Косово? Так вот, Тони Блэр был убежден, что эту роль сыграл именно он. Так что, на мой взгляд, вы правы – и так будет всегда. Когда удается успешно справиться с кризисом, это происходит лишь в малой степени благодаря тому, что здорово сработала организация. Скорее причина тут в том, что группа политических лидеров решила взять на себя риск, выступить с инициативой и заставить международное сообщество действовать. Я верю именно в это. А что происходит в НАТО? Там встречаются представители большой четверки: американцы, французы, англичане, немцы. Иногда возникает пятерка: подключаются итальянцы. Если люди успели позавтракать перед встречей, и между ними в целом существует согласие, встреча протекает гладко, да и все, что следует после нее. Может, это и не вполне демократично, но, мне кажется, именно так в большой степени работает современная дипломатия.

Конечно же, международная организация нужна не только для того, чтобы проводить некое решение в жизнь – она нужна для того, чтобы проведение этого решения в жизнь было законным.

Дамы и господа, я должен с вами попрощаться и нестись на другую встречу, куда менее интересную, чем эта. Спасибо, что вас так много, ваше присутствие меня ободрило и закалило, надеюсь, вы придете и на следующую лекцию - их будет еще две. Мы поговорим об отношениях между НАТО и Европейским Союзом, иногда они складываются куда сложнее, чем с партнерами, о чем я говорил сегодня. А потом обсудим будущее НАТО, и я буду рад вас видеть на этих двух последних лекциях – а пока всего вам доброго.