

Лекция 4:

Дамы и господа, добрый день, рад приветствовать вас на этой встрече, посвященной вопросу о том, куда идет НАТО. Рад всех видеть, в прошлый раз мне пришлось конкурировать с солнечным днем. Для докладчика это очень серьезный конкурент. Сегодня мой конкурент – экзаменационная сессия, такую конкуренцию вообще почти невозможно выдержать, но я, как выступающий, очень рад, что вы все-таки пришли. Краткий экскурс в историю наших встреч: сначала мы говорили о НАТО через шестьдесят лет после основания, в прошлый раз мы обсуждали миротворческую и мироустанавливающую деятельность НАТО, а сегодня поговорим о НАТО, как о Евроатлантическом объединителе. Я выбрал для лекции такое забавное и даже интеллектуальное название, хотя речь просто-напросто пойдет о расширении НАТО, мы поговорим о том, насколько успешно протекал этот процесс в течение последнего десятилетия; куда этот процесс выведет в будущем; есть ли предел числу стран, какое должна или может вобрать в себя такая организация в сфере безопасности, как НАТО, сохраняя при этом возможность осмысленно функционировать, принимать решения и проводить операции.

Я хотел бы для начала немного заглянуть в историю вопроса, но обещаю много времени на это не тратить. Когда я был еще студентом, а не аспирантом, как вы, а это было во времена далекого средневековья, основной учебник на актуальную тему дня назывался так: «Европа между сверхдержавами», автор – американский ученый Энтон Депорт, в прошлом чиновник из американского госдепартамента. Это был классический анализ причин, в связи с которыми Европа была разделена. Разделение Европы оказалось во благо, потому что в результате было достигнуто приблизительное равновесие между двумя конкурирующими блоками, которые фактически не могли победить друг друга, а имели место уравнивание и нейтрализация сторон. И поскольку ни одна из сторон победить не могла, подобное состояние дел могло оставаться неизменным на века.

Утверждалось также, что разделение Европы – не такая уж и плохая вещь, потому что в делах Европы во имя ее защиты принимали участие Соединенные Штаты, они не оставляли ее на произвол судьбы, как произошло после Первой мировой войны. С другой стороны был Советский Союз, который, в соответствии с этой точкой зрения, достаточно грубо разрешал территориальные споры – имеются в виду споры этнические и национальные – в истории Европы 20-х и 30-х годов двадцатого столетия (?). Поэтому считалось, что подобная расстановка сил устраивает обе стороны. Западная Европа могла особенно не беспокоиться о Восточной Европе и имела возможность сосредоточиться на экономической интеграции в рамках Европейского Союза, а Соединенные Штаты выступали в роли гаранта и не позволяли Советскому Союзу продолжить свой марш дальше на запад.

Подобная платформа была чрезвычайно популярна в шестидесятые годы, особенно, ближе к их завершению. Скажем, французский писатель Франсуа Мориак говорил: Я очень люблю Германию и поэтому рад, что их - две. Все указывало на то, что подобная ситуация сохранится. Зачем я сейчас об этом говорю? Дело в том, что в шестидесятые годы для молодого человека, каким я тогда был, Восточная Европа представляла собой «нечто непонятное где-то там, за горизонтом». Туда никто не ездил. Было куда проще попасть в Соединенные Штаты или Австралию, чем в Восточный Берлин, Варшаву, Венгрию или Чехословакию. И когда вы туда все-таки попадали – а я в семидесятые годы какое-то время проработал в Польше под эгидой ЮНЕСКО, - было реальное ощущение того, что ты попал к чужим. Помните, была такая песня у группы Beatles - “Back in the USSR”? Тебе все время хотелось оглянуться через плечо, казалось, что за тобой постоянно наблюдают, следят за чужаком. Я и сейчас помню, с каким облегчением я, где-то в начале семидесятых, наконец-то поднялся на борт самолета British Airways и словно глотнул свежего воздуха – пройдя примерно пятнадцать контрольных пунктов в аэропорту Варшавы.

Сегодня члены НАТО почти на 50% состоят из стран бывшего коммунистического блока, и этот показатель наверняка вырастет, потому что программа расширения НАТО еще не закончена. Так вот, для некоторых представителей моего поколения подобная ситуация окрашена в сюрреалистические тона. Что произошло, иногда говорю я в шутку: Альянс НАТО поглотил страны

Варшавского договора? Или Варшавский договор в итоге поглотил НАТО? Если посмотреть на этот процесс из шестидесятых годов, окажется, что он протекал исключительно гладко и очень быстро.

Но почему это произошло? Когда закончилась Холодная война, обе стороны сомневались: а нужно ли выносить вопрос о расширении НАТО на повестку дня? Бархатные революции 1989-1990 годов проводились по преимуществу идеалистами, это были мирные движения, церковные движения, и им совершенно не хотелось вступать в какие-то военные союзы на территории Европы. Они мечтали о некоей европейской конфедерации, в которой НАТО и Варшавский договор одновременно растворятся. И если бы эти люди после бархатных революций в своих странах продержались у власти заметно дольше, новым демократическим правительствам в Восточной Европе понадобилось бы куда больше времени для интеграции в такой Альянс, как НАТО. Но в том-то и дело, что идеалисты долго не продержались и лишились власти довольно быстро, а на смену им пришли реалисты или новые реалисты, которым перекраивать Европу на новый лад не очень-то хотелось. По крайней мере, им не хотелось возвращаться к договору о коллективной безопасности на основе подобия Лиге Наций, которая доказала свою несостоятельность в решении вопросов безопасности в двадцатые и тридцатые годы – и выбор был сделан в пользу такой проверенной структуры, как НАТО.

Поскольку многие из этих стран прожили двадцатый век с постоянным ощущением опасности, даже в отсутствие Советского Союза, даже в отсутствие советской угрозы, им психологически требовалась гарантия безопасности, будто им реально что-то угрожало. Во многих частях Восточной Европы об угрозе и сегодня думают всерьез, и об этом мы еще поговорим.

Когда в 1990 году Франсуа Миттеран, выступая в Праге, выдвинул идею Европейской Конфедерации и расширения Европейского Союза, как некую замену НАТО, многие из этих стран Восточной Европы сразу же решили, что их таким образом переводят во второразрядный статус. Тогдашний министр иностранных дел Великобритании Даглас Херд сказал: мы пытаемся поместить эти страны в комфортабельный зал ожидания. Но страны Восточной Европы зал ожидания не устраивал, пусть даже комфортабельный. Некоторые из этих стран действительно были «чем-то непонятным». И им очень хотелось в Европу. Они были убеждены, что пребывают в другой зоне безопасности, при этом их исторический опыт мало чем отличался от нашего до Второй мировой войны. Во всяком случае, Прага к Западной Европе ближе, чем Вена, и этим странам не хотелось начинать что-то с чистого листа – не лучше ли просто присоединиться к процессу, от которого их искусственно отсекали Гитлер и Сталин в конце тридцатых годов?

Короче говоря, разговоры о том, что мы возьмем и создадим новую структуру безопасности, за пределы интеллектуальных кругов так и не вышли. В то же время, как мы обсудили на прошлой неделе, после завершения Холодной войны Альянс НАТО утратил свою основную функцию – быть противовесом советской военной машины. И мы занимались активным поиском новых сфер приложения. Об одной такой сфере мы говорили неделю назад – после распада Югославии мы весьма полезно реализовали свои ресурсы в миротворческой и стабилизирующей деятельности. Но возникла и еще одна сфера, в немалой степени под влиянием администрации Клинтона – имеется в виду объединяющая роль НАТО, распространение демократии в Восточной и Центральной Европе.

Почему администрация Клинтона продвигала эту идею с таким энтузиазмом? Возьмем Мадлен Олбрайт. Во времена Клинтона она была госсекретарем. Родом она из Чехии, ее отец до Второй мировой войны был чешским дипломатом, и ей хотелось сделать что-то хорошее для своей бывшей Родины. Многие американские граждане вернулись в страны своего рождения. Например, в странах Балтики новое руководство по окончании Холодной войны в большой степени состояло из американцев, гражданка Канады даже была президентом, многие пожелали возвратиться к своим корням и истокам. У граждан этих стран было чувство, что в свое время их оставили в беде, и теперь они хотели, чтобы Соединенные Штаты участвовали в их делах в качестве высшего гаранта. Будем откровенны – многие в этих странах считали, что в 1939 году остальные европейские страны их просто бросили, не сдержали обещания помочь, поэтому Соединенные

Штаты выглядели более надежным защитником. Эти исторические ощущения были достаточно сильными.

И вот администрация Клинтона активно продвигала идею о том, что расширение НАТО – это достойная деятельность, которая позволит НАТО остаться при деле. Разумеется, если НАТО будет расширяться, американцы не потеряют свои позиции в Европе. Бывший помощник госсекретаря, бывший представитель США в ООН сказал, что Америка – это европейская держава. Америка обосновалась в Европе не по временному приглашению в связи с Холодной войной – нет, американские ценности получили в Европе постоянную прописку, независимо от стратегической обстановки – будь-то напряженность, будь-то мир.

Надо отметить, что Европейский Союз в то время не был готов к расширению. Мы говорили на прошлой неделе, что сразу после окончания Холодной войны Европейский Союз интересовало не столько расширение, сколько углубление. В частности, интерес к расширению возник с подписанием Маастрихтского договора, который перерос в Амстердамский – появился общий взгляд на внешнюю политику, Европа обретала статус важной для всего мира единицы. Министр иностранных дел Люксембурга Жак Поос заявил в 1992 году, что наступил час Европы, а не Соединенных Штатов.

И НАТО в определенной степени смогло заполнить вакуум, возникший в контексте идеи расширения. Этот процесс мог бы протекать не столь интенсивно, если бы Европейский Союз сразу изъявил бы желание ступить на этот мостик. Так или иначе, многие страны Центральной и Восточной Европы считали и продолжают считать, что если твоя конечная цель – Европа, маршрут надо прокладывать через НАТО, потому что технически вступить в НАТО не так сложно, соответственно, этим путем и надо идти. Даже если проблемы безопасности беспокоят тебя не в первую очередь.

Итак, в 1994 году администрация Клинтона активно высказывалась в пользу расширения. Думаю, причин для этого было достаточно. В НАТО в 1994 году мы изобрели некую структуру, которую назвали «Партнерство во имя мира». Сейчас эту организацию в Альянсе знают очень хорошо. Это была замечательная идея – таковой она и остается – предложить сотрудничество бывшим противникам, организовать для них помощь в реформировании сектора безопасности, проведении оборонной реформы и так далее. Как мне кажется, в Соединенных Штатах на достаточно раннем этапе поняли: если подобную деятельность не увязать с расширением НАТО, она утратит эффективность. Эта позиция подразумевала, что страны проявят интерес к программе партнерского сотрудничества, если поверят: в конце этого тоннеля существует перспектива вступления в НАТО. А если это будет нечто одноразовое, тогда и относиться к этому будут, как к сидению в комфортабельном зале ожидания. И Партнерство отнюдь не станет структурой, в которую, по мысли НАТО, потянутся многие страны – это будет некое устройство, которое позволит держать эти страны на коротком поводке. Получится так: мы вам предлагаем стратегические отношения, как альтернативу членству в НАТО.

И чтобы Партнерство во имя мира работало, его необходимо связать с перспективой расширения НАТО – именно это поняли в США. Одновременно с вовлечением стран в Партнерство надо запустить программу расширения НАТО. Мы хотели внятно объяснить: чтобы подготовиться к вступлению в НАТО, страны должны полностью выполнить ряд технических требований, как это делается в Европейском Союзе, идет ли речь о 200 000 страниц или об одном коротком документе.

Мы приближали к себе страны, при этом выигрывали время на подготовку к приему новых членов.

Надо сказать, что в девяностые годы дискуссия по поводу расширения НАТО велась очень энергично, иногда доходя до состояния перегрева. Преувеличивались плюсы, которые сулит расширение НАТО, преувеличивалась и связанная с этим расширение опасность. Хорошо помню, как журналист-международник из New York Times Том Фридман написал о расширении НАТО, что это будет “вторая крупнейшая по величине ошибка двадцатого столетия”. Через пару месяцев

после написания этой статьи мне довелось ужинать в компании Тома Фридмана. Я тогда спросил его: Том, а в чем заключалась первая ошибка? Он ответил: точно не помню, но не сомневаюсь, что расширение НАТО будет второй самой большой ошибкой двадцатого века.

Давайте посмотрим, что представляли собой основные возражения.

Первое: это приведет к новой Холодной войне с русскими. Россия сразу жеотреагирует на расширение НАТО принятием военных контрмер, и мы, фактически, окажется в ситуации середины шестидесятых или семидесятых годов. Второй аргумент выглядел так: новые страны-члены будут вынуждены наращивать свой военный потенциал, тратить больше средств, обеспечивать поставки, а это им не по силам и не по карману, им придется покупать новое американское снаряжение, например, F-16 и тому подобное. При этом в странах будут идти социальные и экономические реформы, что приведет к экономической нестабильности. Был еще и третий аргумент. Пока Самсон спал, Далила отрезала ему волосы и лишила силы. Так и новые страны-члены заблокируют принцип консенсуса, голосование и принятие решений на этой основе станет невозможным, дитя у семи нянек окажется без глаза, за столом переговоров окажется слишком много стульев, и НАТО не сможет функционировать.

Все эти предсказания в жизнь не воплотились. Если говорить о сегодняшних взаимоотношениях с Россией, можно сказать, что НАТО удалось решить проблему квадратуры круга. Во-первых, нам удалось расширение, после первого решения на мадридском саммите в 1997 году, одновременно мы приблизили к нашему Альянсу Россию. Хавьер Солана, тогдашний генеральный секретарь НАТО, отправился в Москву на встречу с Примаковым, тогдашним министром иностранных дел России. Стороны заключили соглашение о создании так называемого постоянного совета НАТО-Россия, по которому Россия получала место за столом переговоров.

Это не помешало России заявлять о возможных неприятных последствиях расширения НАТО, но никаких военных контрмер со стороны России предпринято не было. При этом Россия публично приняла предложение НАТО о сотрудничестве, и напряженность высказываний России в связи с расширением НАТО пошла на убыль. Так что на этом фронте дела пока что обстоят неплохо.

Теперь что касается милитаризации. В конечном счете, перед первыми тремя присоединившимися странами – Венгрия, Польша и Чешская Республика в 1997-1999 годах, - блоком НАТО были поставлены довольно общие задачи. Очень малое участие в военном бюджете НАТО, пропорциональное платежеспособности страны, никаких жестких требований в плане затрат на оборону или модернизацию армии. Скорее, мы делали акцент на ролевую специализацию. Другими словами, мы не стремились к тому, чтобы каждая страна оснащала себя всеми существующими военными доспехами, мы предлагали странам сосредоточиться на их сильных сторонах и провести соответствующие инвестиции, разумеется, с пониманием того, что вы будете готовы включиться в существующую силовую структуру НАТО.

Думаю, вряд ли кто-то сегодня скажет, что на экономическое развитие этих стран повлияли чрезмерные затраты на оборону. Страны вступали в НАТО, в частности, потому что рассчитывали на помощь союзников и хотели свести свои оборонные затраты к минимуму. Можно сказать, что нормальному экономическому развитию помешали коррупция, плохое планирование или медленные темпы приватизации, но эти обстоятельства едва ли имеют отношение к НАТО.

Теперь третий аргумент, насчет совместных действий. Факты говорят о том, что самые жесткие решения – по воздушной кампании в Косово, о чем мы говорили на прошлой встрече, и по Афганистану, всколыхнувшие общественное мнение – принимались уже с представителями новых членов за столом переговоров. Согласен, если вы – гражданин Венгрии, и ваша страна вступила в НАТО за шесть дней до начала воздушной кампании в Косово в 1999 году, вам не очень понравится, что вам сразу же предлагают участвовать в воздушной кампании против Югославии. В частности, в нынешней Сербии есть меньшинства, говорящие на венгерском языке, поэтому принять такое решение было совсем не просто.

Присоединившиеся к НАТО страны, в основном, полагали, что вступают в Альянс, каким он был прежде – и вдруг, став членами, они обнаружили, что имеют дело с изменившейся организацией, у которой появилась новая роль и новые задачи. В целом, эти страны достаточно хорошо приспособились к новой обстановке на концептуальном и интеллектуальном уровнях, и сегодня все они отряжают свои войска не только в Косово, но и в Афганистан; они вносят существенный, принимая во внимание их размеры (пример - Польша), вклад в проводимые под эгидой НАТО операции.

В какой-то степени членство в НАТО предстояло попробовать на зуб. Я вспоминаю интеллектуальные дебаты девяностых годов, в которых невозможно было одержать верх. Наверное, с такой невозможностью сталкивались и вы. У каждой из сторон есть свои аргументы, и очень трудно определить, кто же в подобных дебатах прав. Перефразируя Мики (?), иногда нужно просто действовать. А потом уже сама жизнь доказывает, насколько поставленные задачи достижимы или являются очередным мифом. Но повторюсь – пока дела обстоят неплохо.

Когда в 1997 году в Мадриде было принято решение о расширении НАТО, серьезно обсуждалась величина расширения: пять стран или три. Франция, Канада, Италия предлагали принять пять или даже шесть новых членов. В конечном итоге администрация Клинтона остановилась на цифре «три»: Польша, Чешская Республика и Венгрия. Это решение сильно разочаровало такие страны, как Румыния и Словения – они восприняли его, как отказ. При этом, скажем, общественное мнение в этих странах было куда очевиднее в пользу вступления в НАТО, чем в Венгрии и Чешской Республике, где собирались решать этот вопрос с помощью референдума. Но, видимо, администрация Клинтона была права. Там посчитали, что Конгрессу будет легче принять цифру «три», а не «пять» или «шесть», особенно в плане сохранения управляемости НАТО. Предполагалось, что если НАТО будет расширяться и дальше, надо показать, что вновь вступающие страны к членству вполне готовы, и расширение не только не усложнит НАТО жизнь, но и будет способствовать его процветанию. Действовать надо постепенно, поэтапно, в итоге в НАТО можно будет реально вовлечь много стран, для организации такой подход будет полезнее, нежели сразу принимать большую бригаду из пяти, шести или семи стран. Мы знаем: когда речь идет о большом куске пирога, его легче разрезать на кусочки и переварить, а не заглатывать целиком.

И процесс пошел. Всем хорошо известно, что в 2004 году мы приняли в НАТО семь новых членов. Как я уже сказал, небольшое расширение на первом этапе в политическом отношении упростило прием уже большего количества стран. Это были три страны Балтики, Румыния, Болгария, Словакия и Словения. Вам известно, что на недавнем саммите НАТО в Бухаресте мы пригласили Хорватию и Албанию к переговорам о вступлении в Альянс, которые планируется завершить в июле этого года. Что касается Бывшей югославской республики Македония – так она официально именуется в НАТО – или просто Македонии для многих других, мы дали этой стране понять, что ей нужно решить вопрос по поводу своего названия с Грецией, важным союзником НАТО. На этот счет в НАТО должен быть полный консенсус. Если этот вопрос будет решен, НАТО позволит Македонии со временем присоединиться к двум другим странам своего региона.

Через год членство в НАТО увеличится до двадцати восьми или даже двадцати девяти стран.

Вторая волна расширения прошла достаточно гладко. В 1997 году администрация Клинтона не без тревоги воспринимала первый тур расширения НАТО. Были созданы две замечательные структуры. Признаюсь, я обожаю сокращения. Одна из них называлась SNOG – Сенатская группа по вопросам расширения НАТО или что-то в этом духе, в сокращенном виде SNOG. Впрочем, вспомнил, как это будет точнее. Сенатская группа по наблюдению за НАТО. Идея заключалась в том, чтобы привлечь сенаторов на раннем этапе расширения и позволить им делиться добрыми вестями со своими коллегами. Дело в том, что в правительстве Клинтона сомневались: удастся ли получить по этому вопросу две трети голосов.

Итак, появилась Сенатская группа по наблюдению за НАТО, SNOG, а другая структура называлась NERO, она была создана в Госдепартаменте и расшифровывалась, как Офис по ратификации

программы расширения НАТО. Эта группа занималась лоббированием, а именно, пыталась найти в США этнические группы европейцев. Скажем, в Калифорнии, много этнических словаков, словенцев на юге Калифорнии, в Монтане много этнических поляков. Представители этой группы ехали «на места» и говорили этническим европейцам: друзья, пишите письма своим конгрессменам и заявляйте им о том, что хотите видеть Польшу, Словакию и Словению в НАТО.

В конечном итоге в 1997 году Конгресс проголосовал за ратификацию подавляющим большинством: восемьдесят «за», девятнадцать «против». Не спрашивайте меня, что случилось с остальными сенаторами, которые не проголосовали – возможно, они болели и не могли подняться с постели. Зачем я об этом говорю? Потому что с тех пор публичных дебатов на тему расширения НАТО фактически не было. Сравните эту ситуацию с Европейским Союзом, со страстями, которые кипят по поводу расширения Европейского Союза в прессе, в парламенте, а обществе в целом. В частности, французы говорят о том, что в будущем любое расширение Европейского Союза должно становиться предметом национального референдума. Возьмите дискуссию о членстве в ЕС Турции. Сравните это с ситуацией по расширению НАТО. Трудным был только первый тур, да и то трудности сводились к дебатам в США о том, насколько мудро это расширение. В остальном же этот процесс протекает без противоречий, гладко, дебаты по поводу приема семи новых членов в 2004 году были сведены к минимуму. Интересно, почему расширение ЕС вызывает более активную дискуссию, нежели расширение НАТО?

Теперь о будущем. Что происходит с процессом расширения сегодня? Во-первых, зададим вопрос: неужели расширение и вправду не сказывается на деятельности НАТО? Можно ли сказать, что процесс протекает так гладко, что мы словно и не замечаем присутствия новых членов за общим столом? В каком-то смысле на этот вопрос можно ответить положительно, процесс протекает гладко, и я уже говорил, что новые члены НАТО сумели вписаться в общую картину. Некоторое время тому назад представитель США вызвал в НАТО легкую бурю. Ни на кого конкретно не указывая пальцем, он неофициально заявил, что во всех проблемах НАТО виноваты не новые члены Альянса, а старые. В определенной степени истина заключается в том, что новые страны Альянса с удовольствием приняли его правила и отправляются участвовать в миссиях НАТО – едут в Афганистан или Косово, помогают модернизировать иракскую армию, они не блокируют процесс принятия решений НАТО за общим столом. Из истории религии нам хорошо известно, что новообращенные отличаются наибольшей преданностью делу, к которому они примкнули.

Можно выдвинуть и еще один аргумент: есть три области, в которых Альянс изменился или продолжает меняться именно потому, что расширением оказалась охвачена Восточная Европа. Во-первых, в этих странах расширение повлекло за собой желание дальнейшего расширения. Почему? Потому что никто не хочет стать Западным Берлином. Никто не хочет быть на линии фронта, даже при том, что никакой конфронтации сегодня нет – никто не хочет быть пограничной страной. Допустим, Германии приятно осознавать, что она со всех сторон окружена странами НАТО и ЕС. В этом смысле Польша хотела бы, чтобы к Альянсу присоединилась Украина, по этой же причине Германия приветствовала вступление в НАТО Польши. Словению и Словакию вполне устраивает появление в НАТО таких стран, как Болгария или Румыния. В определенной степени страны Восточной Европы, которым вступление в НАТО много дало, энергичней всех отстаивают идею о дальнейшем расширении организации. Им нравится мысль о том, что граничащие с ними демократические страны пойдут тем же путем, что и они. И нет ничего удивительного в том, что новые члены НАТО активно поддерживают инициативу о том, чтобы рано или поздно Украина и Грузия получили План действий по подготовке к членству в НАТО с перспективой дальнейшего расширения организации.

А вот некоторые старые члены НАТО считают, что от расширения ничего не приобрели, да и пограничными государствами они не являются. Холодная война закончилась, и за свои границы они могут абсолютно не беспокоиться. По этой причине некоторые из этих стран воспринимают процесс расширения НАТО без особого энтузиазма. Отсюда возникает вопрос: если все вступающие сразу же хотят привлечь в организацию своих соседей, в какой же точке этот процесс завершится? Где предел расширению? В статье 10 Североатлантического Договора сказано, что

членами НАТО могут быть только европейские страны. Значит, остается определить, где реально пролегают границы Европы.

Это – первое из последствий. Я бы назвал его «расширение плюс».

Второе последствие связано со статьей 5. Оно может показаться слегка противоречивым, потому что статья 5 – это основа функционирования НАТО, речь в этой статье идет о гарантированной коллективной обороне. Что имеется в виду? Я уже говорил, что исторический опыт новых членов НАТО был достаточно трагичным. Для них оккупация, в отличие от стран Западной Европы, продолжалась и после 1945 года. Трагическая история стран Восточной Европы хорошо известна – для них Вторая мировая война оказалась куда более разрушительной, чем для их западных соседей. Число мирных граждан в Западной Европе, погибших в годы Второй мировой войны, относительно невелико. Конечно, Западной Европе тоже пришлось несладко, жизнь была трудной, напряженной, особенно если тебе довелось участвовать в сопротивлении или попасть на работы в нацистскую Германию, но люди выжили. Не так обстояло дело для граждан стран Балтики или Восточной Европы. И нужно понять присущее им ощущение опасности, национальной уязвимости, желание быть конкретно защищенными... Историческая память живет долго. Чтобы какие-то события из твоей истории забылись, нужно время. И новые члены НАТО хотят знать – эта организация функционирует, как союз стран, о котором говорится в статье 5. Им не хочется полагаться на договор, который существует только на бумаге. Посмотрите, как действует Польша, когда речь идет о подписании с США документа о противоракетной обороне. Поляки говорят: хорошо, размещайте противоракетный комплекс, но взамен помогите нам модернизировать нашу систему обороны; пусть Соединенные Штаты выделят нам несколько миллионов долларов на модернизацию нашей армии.

Страны Балтики требовали от НАТО разместить на территории Литвы самолеты F16 – для постоянного патрулирования их воздушного пространства. Между тем в 1997 году, в период первого расширения, НАТО заверило Россию, что на территории этих стран в мирное время мы не будем размещать боевые подразделения либо разворачивать на постоянной основе тяжелую военную инфраструктуру. Мы дали России такое обещание – поскольку советской угрозы больше не было, мы решили, что нужды в постоянной военной инфраструктуре просто нет. Но скажу вам честно: многие новые члены НАТО по поводу этой ситуации изрядно нервничали. Им хотелось, чтобы положения статьи 5 были реализованы через большее физическое присутствие войск США на их территории. В частности, это относится и к противоракетной обороне, хотя речь тут не идет о нападении с востока с использованием обычных вооружений. Речь идет о защите от таких стран, как Иран, где есть своя ядерная программа. Так или иначе, тут важно другое: эти страны хотят, чтобы их безопасность обеспечивалась реально, а не на бумаге, чтобы было физическое присутствие. Мол, мы не хотим бумажных гарантий, которые нас серьезно подвели в 1939 году.

И надо понимать, что эта позиция существует – не в Западной Европе, а на территории стран, вступивших в НАТО недавно.

Это что касается статьи 5. Наконец, третье, как появление новых стран отразилось на стоящих перед НАТО задачах. Эти страны рассматривают НАТО, как организацию с широким спектром деятельности и возможностей. Это Альянс солидарности, демократических ценностей, тут хорош лозунг трех мушкетеров: один за всех и все за одного. Отсюда при возникновении новых проблем, достаточно далеких от традиционной деятельности НАТО – энергетическая безопасность, кибернетическая защита, распространение ядерного оружия, - эти страны рассчитывают на поддержку. Они ощущают собственную уязвимость, ведь они зависят от поставок энергии, газа и нефти, хотя в определенной степени это относится и к странам Западной Европы. Год назад Эстония стала жертвой кибератаки, Польша поднимала вопрос о применении статьи 5 устава НАТО в связи с энергетической проблемой, когда были временные ограничения поставок газа через Украину. Новые страны ставят подобные вопросы на повестку дня более интенсивно, чем давние страны НАТО. Они говорят: раз принцип солидарности применим к Афганистану, солидарность в рамках статьи 5 должна распространяться и на решение задач, которые ставит

перед нами современная жизнь. Тут нельзя применять избирательный подход, нельзя быть солидарными в одном деле и разобщенными в другом.

К безопасности новые члены НАТО применяют холистический подход – очаровательный термин, означает «целостный» - и активно лоббируют постановку этих тем на повестку дня.

Наконец, что нам принесет будущее? Будущее – тут всегда есть знак вопроса. Как говорил Вуди Аллен, Я так люблю будущее, что хотел бы жить в нем постоянно. Что нам принесет будущее? Думаю, что политика открытых дверей в НАТО продолжится. Почему? Присоединяться к нам хотят многие страны, и мы вместе с ЕС сошлись на том, что балканские страны имеют право на место в НАТО, именно о таком расширении шла речь на последнем саммите. Наряду с Боснией есть и другие страны, ждущие в кулисах, например, Черногория... Я уже говорил о бывшей югославской республике Македония. Мы также обозначили перспективу для Украины и Грузии. В Бухаресте мы сказали, что в один прекрасный день эти страны будут членами НАТО, хотя мы еще не подготовили внятную дорожную карту, содержащую график или конкретные условия для вступления этих стран в НАТО.

А еще есть, как я их называю, «европейские нейтралы»: Швеция, Финляндия, Австрия, Ирландия. Сюда же можно отнести и не входящую в ЕС Швейцарию. Вполне возможно, что в будущем эти страны проявят большее дружелюбие по отношению к НАТО, и тогда в ближайшие несколько лет Альянс может разрастись до 35 членов. От политики открытых дверей в такой ситуации отказаться очень трудно, ты не можешь сказать: «хватит, вход закрыт», тогда ты сразу теряешь рычаги управления и уже не можешь влиять на процесс реформ в этих странах.

Возникает очевидный вопрос: сможем ли мы двигаться в этом направлении без Европейского Союза? Один из позитивных аспектов расширения НАТО в девяностые годы сводился к тому, что Европейский Союз двигался более или менее в том же направлении. Не с той же скоростью, два процесса носили автономный характер, и переговоры НАТО со страной вовсе не означали, что с этой же страной должен вести переговоры и Европейский Союз – но получилось так, что фактически мы вели переговоры с теми же странами. Эта работа была похожа на действия массажиста, вернее, двух массажистов. Один массирует нижнюю часть тела, другой – верхнюю, в результате клиент получал отличную накачку.

Безусловно, что касается балканских стран, в Фессалониках в 2002 году было принято положительное решение, открывающее для этих стран реальные перспективы, но с Украиной, Грузией и другими странами на территории бывшего Советского Союза ситуация несколько иная. Должен ли Альянс продолжать расширение в расчете на то, что в какой-то момент за ним последует и Европейский Союз? Можем ли мы заниматься демократическим строительством, как это делает Европейский Союз? Страхованием, приватизацией, инфраструктурой, банковским сектором мы не занимаемся... Тут есть свой нюанс, который нельзя оставлять без внимания. Это вовсе не означает, что Украина или Грузия не хотят вступать в ЕС - хотят. Вопрос в том, будут ли эти две международные организации и дальше работать в тандеме.

Следующий вопрос: НАТО ведет деятельность в Афганистане все более активно, отсюда требования к членству в этой организации становятся более жесткими. Помните, что сказал Джон Кеннеди: не спрашивай, что твоя страна может сделать для тебя, спроси, что для страны можешь сделать ты. Очевидно, что НАТО должно действовать очень осторожно в отношении стран, которые хотят присоединиться – готовы ли они внести вклад в той мере, какая необходима для сегодняшних миссий НАТО? На это может уйти время. С другой стороны, в истории НАТО достаточно долго не было никакого расширения вообще. Таким был период с 1955 по 1982 годы, когда присоединилась Испания (а в 1955 году - Германия). 26 лет. Потом были еще 15 лет – с 1982 по 1997 годы, - когда расширения в НАТО не происходило. Поэтому нет необходимости в том, чтобы процесс расширения протекал с такой же высокой скоростью, как в последние годы. Важно, чтобы страны-претенденты реально были готовы занять место за общим столом.

Еще один очевидно важный вопрос – осуществление партнерской деятельности. Я уже говорил в прошлый раз, что страны Европейского Союза, которые не входят в НАТО, например, Швеция или Финляндия, участвуют в операциях НАТО, являются членами Партнерства во имя мира и все чаще присутствуют за столом переговоров при обсуждении злободневных вопросов. Но что это означает? Что они в итоге захотят вступить в НАТО? Что скажут: «раз мы участвуем в операциях НАТО, раз участвуем в переговорном процессе, почему бы нам просто не вступить в Альянс и стать его полноправным членом?». Или, наоборот: «нет, мы и так всем довольны, мы можем участвовать в процессе, когда нам этого хочется, нас никто не неволит, мы можем садиться за общий стол и выходить из-за него по нашему желанию, по сути мы и так полноправные члены и, откровенно говоря, нам не нужна дискуссия в наших странах по поводу нашего нейтралитета или его потери, да и вообще народ нашей страны не сильно рвется в НАТО, так что не стоит раскачивать лодку».

Если проводить примитивную аналогию, можно сказать так: НАТО создает для своих партнеров весьма комфортабельные условия, и эти партнеры могут решить, что незачем жениться, если от совместной жизни можно и так получить все необходимое, не теряя свободы маневра. Короче, пока нельзя сказать, как именно партнерские отношения скажутся на расширении НАТО.

Сделаем краткие выводы. Расширение НАТО принесло много положительного. В существовании НАТО появился новый смысл, особенно, в связи с окончанием Холодной войны. Этот процесс положительно повлиял на страны с развивающейся демократией. Бремя расширения было разделено с Европейским Союзом, который самостоятельно подобное расширение едва ли осилил бы. Расширение способствовало реформе сектора безопасности, процессу интеграции, перспектива расширения НАТО внесла значимый вклад в решение этнических проблем и пограничных конфликтов. В итоге расширение НАТО способствовало тому, что процесс стабилизации и демократизации протекал достаточно быстро.

Хочу также сказать следующее. Давайте откровенно посмотрим на проблемы, которые беспокоят НАТО сегодня. Например, многие страны членству в НАТО предпочитают участие в коалиции желающих. Есть сложности с использованием ресурсов, с их распределением в Афганистане, с их элементарной нехваткой. Есть вопрос о разделении труда между НАТО и ЕС в будущем... Так вот, ни одна из этих проблем не возникла в результате расширения НАТО. У них другие корни, о чем мы будем говорить на следующих лекциях. Но мы не можем обвинить новые страны-члены НАТО в том, что не зная бед организация вдруг обросла множеством проблем.

Такая постановка вопроса совершенно несправедлива, ведь эти проблемы существовали в НАТО и до расширения, не исчезли они и после. Не все они – со знаком минус. Многие из них возникли потому, что НАТО занимается активной деятельностью. Ведь проблемы не возникают, если ты стоишь на месте, и если ты чем-то занят, без проблем не обойтись. Поэтому в каком-то смысле проблемы – обратная сторона успеха, они означают, что ты реально что-то делаешь. И я не смотрю на наличие проблем через призму негатива. Ведь, в конце концов, новые члены поставили на повестку дня важные вопросы: энергетическая безопасность, кибер-защита, распространение ядерного оружия, которые рано или поздно все равно пришлось бы решать.

Спасибо.

В1: Очень маленький вопрос на тему о двухсторонних отношениях. Только в прошлом году был разрешен пограничный вопрос между Латвией и Россией, в особенности, о границе, которая теперь пролегает между НАТО и Россией. Повлияло ли на разрешение этого конфликта то обстоятельство, что Латвия стала членом НАТО?

ДШ: У НАТО в контексте приема новых членов возник целый ряд императив, одна из которых заключается в разрешении вопросов двухсторонних отношений. Вы совершенно правы, делать выбор в такой ситуации – дело не простое. Как поступить? Ждать, пока страна сама разберется со своими двухсторонними отношениями, а уже потом давать ей зеленый свет для вступления в НАТО? Или следовать иной точке зрения, которую продвигают некоторые из этих стран? Мол,

примите нас в НАТО, а уже потом, с позиции силы, мы будем вести переговоры с нашими соседями, потому что наше членство в НАТО заставит их относиться к нам более серьезно, быть больше готовыми к компромиссу, на нас уже не смогут оказывать дипломатическое давление. Тут всегда нужна тонкая подстройка: сколько нужно сделать до вступления, на что ты рассчитываешь после вступления, используя само это вступление, как некий стимул.

Мне кажется, что в НАТО признали одну истину: если приглашаешь страну присоединиться к Альянсу, это не должно означать, что процессом происходящих в стране реформ ты удовлетворен. Потому что если подашь такой сигнал – реформы сразу остановятся. Получается, что НАТО – это билетная касса. Получил билет в НАТО – теперь можно расслабиться. Давайте займемся чем-то другим. Но так нельзя. Поэтому, скажем, в случае с Хорватией и Албанией мы составили для этих стран программу – чего мы от них ждем в плане двухсторонних отношений (между Хорватией и Словенией еще остались нерешенные пограничные вопросы) и внутренних реформ, и процесс ратификации будет протекать с учетом того, как эти задачи решаются.

Будем откровенны. Я сейчас скажу вам нечто очевидное, но сказать эти слова нужно. После того, как страна принята в Альянс, у нее снижается стимул, а у нас снижается уровень влияния. На партнеров организация может повлиять в большей степени, нежели на союзников. Таково реальное положение дел. Поэтому все, что можно, мы должны сделать заранее.

Что касается Латвии, пожалуй, мы могли сыграть важную роль в вопросе о законах, касающихся языка. Помню, как тогдашний генеральный секретарь НАТО господин Робертсон в канун саммита НАТО позвонил президенту Латвии и сказал: послушайте, вы проводите конституционные реформы, и мы их поддерживаем, очень просим этот процесс не прерывать. И подобная позиция НАТО существенным образом повлияла на процесс реформ в стране. Что касается пограничного вопроса, необходимо желание обеих сторон, а в случае с Латвией имели значение и ее отношения с другими странами. Все три страны Прибалтики находились в одинаковом положении – каждой требовалось заключить договор с Россией.

Q2: У меня два вопроса. Я занимаюсь исследовательской работой, и меня интересует ваша точка зрения, как практика. Мне всегда казалось, что именно НАТО является двигателем демократизации, а Европейский Союз неторопливо идет следом и способствует дальнейшему росту демократии в соответствующих странах. Вы с этим согласны? Второй вопрос: какие страны высказываются в пользу расширения НАТО за счет Грузии или Украины, а какие относятся к такому расширению с осторожностью? И по каким причинам?

ДШ: Большое спасибо за вопросы. Что касается первого вопроса, тут все зависит от конкретной страны. Понимаете, есть некий стандарт, в рамках которого многие страны придают большее значение членству в Европейском Союзе. Это объясняется тем, что у них никогда не было ощущения угрозы. Приведу пример. Словения не входила в состав бывшей Югославии, не была она и страной бывшего Варшавского договора. И после крушения режима Милошевича Словения никоим образом не считала, что ей что-то угрожает, и общественное мнение в стране предпочитало членство в ЕС, но не в НАТО. Казалось, что пребывание в Европейском Союзе сулит более конкретные выгоды. Наши фермеры будут получать субсидии из Брюсселя, упростится визовый режим, пойдут инвестиции в экономику, появятся новые рынки и так далее.

НАТО, наверное, повезло вот в каком смысле: когда в Словении проходил референдум по вступлению в НАТО, в тот же день решался вопрос о вступлении в Европейский Союз. То есть правительство Словении предложило своим гражданам проголосовать за пакет: женишься на мне, получаешь мою сестру впридачу. Если не ошибаюсь, за вступление в НАТО проголосовали 63% населения. Цифра получилась внушительная – а проводился референдум только по НАТО, без Европейского Союза, результат мог бы быть иным. Безусловно, правительство Словении предприняло колоссальные усилия, чтобы развернуть общественное мнение в сторону НАТО. Такова в данном случае была реальность. С другой стороны, возьмем страны Балтики, периода 2000 и 2003 годов, когда решался вопрос о вступлении в НАТО. В НАТО эти страны тянулись больше, чем в Европейский Союз. Другой исторический опыт, другое отношение к проблеме

безопасности – и опрос общественного мнения показал, что желающих видеть страну в НАТО больше. Разумеется, будем надеяться, что со временем ощущение уязвимости снизится, эти страны привыкнут к своему членству в Европейском Союзе, и популярность этой организации в странах Балтики возрастет.

Как сотрудник НАТО, хочу надеяться, что и НАТО своей популярности не утратит, но в этих странах дело обстоит именно так.

Что касается, например, Украины, там идея членства в НАТО – к сожалению - зачастую воспринимается неправильно. Допустим, нередко можно услышать: вступим в НАТО, придется ехать в Ирак. Это не так. Сегодня среди стран-членов НАТО мало кто задействован в наземных операциях в Ираке. Или: придется разместить на нашей территории американское ядерное оружие. И это не так. На территории большинства стран НАТО ядерного оружия нет, этот вопрос решает сама страна. Третий миф: у нас появятся основательные американские базы. Какие-то страны сами хотят, чтобы такие базы были, а кто-то этих баз не хочет.

Подобные дебаты должны быть основаны на фактах – это чрезвычайно важно. Один верховный судья из Соединенных Штатов сказал: каждый имеет право на собственное мнение, но никто не имеет права на собственные факты. Нам нужно сделать так, чтобы дебаты по расширению НАТО реально проводились на основании фактов, имеющих отношение к НАТО, а не каких-то мифов.

Что касается вашего вопроса о Европейском Союзе. Мое ощущение таково, что в девяностые годы лидирующая роль принадлежала НАТО, а в двадцать первом веке на первые позиции выйдет Европейский Союз. Дело в том, что Швеция, Финляндия, Кипр и другие, когда вступали в ЕС, не были заинтересованы в НАТО. По сути дела, ЕС нас обошел. В него сейчас входит 27 стран, а в НАТО – 26. Но в настоящее время идут разговоры о том, что Европейский Союз чрезмерно разросся, и после того, как лиссабонское соглашение не было ратифицировано во Франции и Голландии, возможна ситуация, когда НАТО по количеству членов снова окажется впереди.

Впрочем, я не считаю, что это так важно – при общем поступательном движении вперед, процесс параллельного расширения не исчезнет достаточно долго. Представьте себе, что НАТО принимает в свои ряды страну, потому что в ней режим демократии, а Европейский Союз ей отказывает. Я сейчас говорю от себя лично, но считаю, что тут все просто: если страна хороша для вступления в НАТО, она хороша и для Европейского Союза. И сегодня двадцать одна страна входит в обе эти организации.

Второе важное условие, и на нем я еще остановлюсь подробнее, потому что тут есть свои сложности: разный состав стран не должен мешать двум организациям сотрудничать. Сейчас я открою ящик Пандоры. В действительности несовпадение состава стран в обеих организациях во многом мешает нам сотрудничать. Некоторые страны входят в НАТО, но не входят в Европейский Союз, и это замедляет сотрудничество между НАТО и ЕС. И если полностью одинаковый состав невозможен, нам к этому обстоятельству надо как-то приспособиться.

Еще одна любопытная тема – в один прекрасный день все европейские страны, входящие в НАТО, войдут в Европейский Союз, все до одной. И у Соединенных Штатов устанавливаются отношения с ЕС – как это скажется на НАТО? Интересный вопрос. Позже мы к нему обязательно вернемся.

Короче говоря, нужно исходить из того, что пребывание каких-то стран в одной организации и отсутствие в другой не должно мешать двум организациям проводить консультации, встречи, планировать совместные операции в интересах сторон. Тут необходимо проявлять гибкость.

Ваш второй вопрос касался Украины и Грузии. В Альянсе на этот счет есть консенсус. В Бухаресте это проявилось со всей очевидностью, потому что под соответствующей декларацией поставили подписи все. Все сошлись на том, что Украина и Грузия могут претендовать на членство в НАТО, никто на процесс вступления не наложил вето, а это значит, что рано или поздно эти страны в НАТО вступят. Так что тут скорее вопрос не принципа, а времени. Некоторые страны хотели бы, чтобы процесс их вступления в НАТО протекал быстрее, а другие страны предпочитают

неторопливый темп. Именно поэтому в Бухаресте не было заключено соглашение по передаче Украине и Грузии плана действий по подготовке к членству в НАТО. Теперь мы между собой должны решить вопрос о сроках.

Еще одно препятствие – общественное мнение Украины в своем большинстве выступает против вступления в НАТО. И если правительство нацелено на НАТО со всей серьезностью, ему необходимо провести в своей стране соответствующую кампанию и высветить плюсы вступления в НАТО, потому что, повторяю, население Украины пока настроено скептически.

В: В Берлине недавно выступал Квасневский и рассказал о том, как Соединенные Штаты способствовали сотрудничеству Польши с Европейским Союзом через посредство НАТО. В этом же контексте он упомянул и Турцию.

Если говорить о приеме Турции в Европейский Союз, американцы находятся в сложном положении. Американская администрация, а именно, Клинтон, Буш, республиканцы, демократы, да и те, кто придет к власти в ноябре – Хилари Клинтон, Барак Обама или Джон Маккейн, - все они за то, чтобы Турция присоединилась к Европейскому Союзу. Эту ситуацию они оценивают стратегически, не вдаваясь в какие-то экономические вопросы, им важнее стратегия. И вот есть большая мусульманская страна, которая является членом НАТО и занимает пограничное положение между западом и миром ислама. А у Европейского Союза есть жесткие требования к стране, которая хочет войти в его состав, есть много чисто технических положений, которые должны быть неукоснительно соблюдены.

Можно сказать, что американцы оценивают эту ситуацию сверху вниз, чисто стратегически, а в Европе на нее смотрят снизу вверх. Видимо, реальное решение находится где-то посередине. Типичный для британца прагматизм: где-то посередине. Безусловно, турки со всей очевидностью должны продемонстрировать, что готовы соответствовать требованиям Европейского Союза, что не нуждаются в каком-то отличном от других подходе и особом наборе правил и стандартов в период перед приемом в Европейский Союз. С другой стороны, ЕС не должен применять уж слишком бюрократический подход и упускать из вида важность стратегического диалога с Турцией, который имеет глобальное значение. Но, разумеется, в Соединенных Штатах прекрасно знают, что заставить Европу принять Турцию в Европейский Союз невозможно. Решение подобного рода – внутреннее дело входящих в ЕС стран. И заявить о своих интересах вслух Соединенные Штаты не могут – если они и оказывают какое-то влияние на этот процесс, оно скорее носит закулисный характер.