

«Партнерство ради мира»: наметки курса для новой эпохи

Джеффри Саймон

Основные пункты

Ко времени Стамбульского саммита в июне 2004 г., состав Организации североатлантического договора (НАТО) расширится до 26 членов, а 10 из первых участников программы «Партнерство ради мира» (ПрМ) будут участвовать в саммите в качестве полноправных членов альянса. Эта эволюция знаменует конец эпохи и поднимает вопрос о направлении развития и жизнеспособности ПрМ в долгосрочном плане.

Первоначально главным стратегическим обоснованием партнерства было укрепление стабильности и практического сотрудничества со странами на географической периферии НАТО. В контексте дальнейшего расширения альянса, войны с терроризмом, растущих интересов Запада в Юго-Западной и Центральной Азии, и распространении авторитарных и неоимпериалистических настроений в России, данные стратегические направления приобретают еще большую актуальность. С другой стороны, ослаб главный стимул, который в свое время побуждал к вступлению в партнерские отношения; либо оставшиеся партнеры не заинтересованы в членстве в НАТО, либо их вступление в альянс в будущем маловероятно.

Для сохранения её значимости и эффективности подход к программе «Партнерство ради мира» должен быть изменен. Она должна быть преобразована, адекватно обеспечена, а мера ее согласования с двусторонними и многосторонними усилиями решения новых проблем безопасности значительно повышена. Стамбульский Саммит может положить начало инициативе поддержки новых специализированных программ ПрМ на Балканах, в большом черноморском регионе и в странах Центральной Азии.

Заодно, НАТО следует увязывать вступление балканских партнеров в организацию с выполнением ими конкретных натовских условий в пределах срока от 5 до 8 лет, и предложить Украине углубленный диалог как предварительное условие для обсуждений перспектив ее членства.

После распада Советского Союза и Организации варшавского договора, Организация североатлантического договора (НАТО) столкнулась со стратегической проблемой: как лучше всего воздействовать на процесс посткоммунистических реформ в Центральной и Восточной Европе для поощрения стабильности и сотрудничества по вопросам общей безопасности. В декабре 1991 г. НАТО создала Североатлантический совет по сотрудничеству (САСС) для поощрения диалога по общим проблемам безопасности с центрально- и восточноевропейскими странами, также как и с бывшим Советским Союзом. Диалог в рамках САСС преодолел прежние расхождения между Востоком и Западом и выявил возможности для практического сотрудничества. Одновременно совет содействовал осознанию политиками центрально- и восточноевропейских стран того факта, что требования безопасности коренятся в демократическом правлении, и что понятие «национальная безопасность» относится не только к вооруженным силам, но и к планированию в области чрезвычайных гражданских служб и многим иным вопросам.

Эволюция ПрМ

Программа «Партнерство ради мира» (ПрМ), учрежденная в январе 1994 г. на основе САСС, в течение последнего десятилетия претерпела

колоссальные изменения. НАТО, в то время не готовая принимать новых членов, создала программу ПрМ для содействия двустороннему и многостороннему сотрудничеству между организацией и странами, не входившими в ее состав. При этом ПрМ содействовало подготовке стран-кандидатов к их вступлению в альянс. Несмотря на то, что многие кандидаты воспринимали «Партнерство» как «политика откладывания», ПрМ была ответом на проявления озабоченности вопросами безопасности; она утвердила в качестве нормы условие, что партнеры обязаны вносить вклад в общую безопасность.¹ Дальнейшее давление со стороны партнеров-кандидатов и политические перемены на Западе привели к разработке НАТО «Исследования о расширении НАТО», в котором подчеркивалось, что ПрМ — лучший путь к членству в альянсе.²

За шесть месяцев после учреждения ПрМ, в программу вступили 23 партнера, и в их числе — все новые независимые государства, ранее входившие в состав СССР. Создатели ПрМ стремились выяснить, какие формы сотрудничества могли бы быть самыми эффективными и пришли к выводу, что боевые занятия и учения вызывали наибольший интерес. Первоначально около дюжины партнеров приняли участие в работе Группы координации партнерства (ГКП) в Монсе (Бельгия), где парт-

неры координировали и планировали учения по отработке поисково-спасательных мероприятий, по гуманитарной помощи и по действиям по поддержанию мира. В свете Дейтонских соглашений декабря 1995 г. НАТО решила допустить развертывание войск партнеров по поддержанию мира в рамках Сил по наблюдению за выполнением соглашений (IFOR),³ а затем — Сил по стабилизации (SFOR)⁴ в Боснии-Герцеговине. В результате в расширенный мандат ГКП были добавлены «действия по обеспечению соблюдения мира». Еще одним важным пунктом стала внутренняя оборонная реформа в контексте так называемого Процесса планирования и анализа (ППА).⁵

Приглашение Венгрии, Польши и Чешской Республики к вступлению в альянс было сделано на Мадридской встрече в верхах в июле 1997 г. как одна из мер по укреплению партнерства для повышения его релевантности и оперативности.⁶ Среди других мер, принятых на саммите было учреждение Совета по евроатлантическому партнерству (СЕАП), заменившего собой САСС, и создание Постоянного Совета НАТО-Россия и Комиссии НАТО-Украина, для укрепления консультаций и сотрудничества с Россией и Украиной.

Ко времени Вашингтонского саммита апреля 1999 г. Венгрия, Польша и Чехия стали первыми партнерами ПрМ, вступившими в альянс. В то время НАТО была глубоко вовлечена в воздушные боевые операции против Сербии. В дополнение к 3 новым членам альянса, 16 партнеров ПрМ участвовали в операциях контингента международных миротворческих сил в Косово (KFOR).⁷ На саммите была принята новая Стратегическая концепция альянса, подчеркнувшая необходимость сотрудничества, а также учреждена Инициатива по оборонному потенциалу, для повышения боеспособности сил альянса и — при необ-

ходимости — совместной боеспособности альянса и его партнеров по боевым операциям, не подпадающим под действие 5-й Статьи (оговаривающей обязательства по коллективной обороне).

На саммите был ратифицирован 3-й цикл ППА, приводивший процедуры планирования партнерских сил в более точное соответствие с «Вопросником оборонного планирования» НАТО.⁸ План действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ) также был принят на саммите 1999 г. — в осуществление политики «открытых дверей» НАТО (10-я Статья), с четко сформулированными требованиями к странам-кандидатам.⁹ Годовые национальные ПДПЧ, выработанные 9 партнерами-кандидатами, позволили каждому государству установить собственные задачи и цели при подготовке к возможному членству в будущем.¹⁰ Все это хорошо подготовило партнерство к вызовам войны с терроризмом.

Вызовы после 11 сентября

После террористических нападений 11 сентября НАТО и правительства государств-партнеров пытались перестроить (с разной мерой успеха) свой оборонный потенциал — для противостояния новым угрозам глобального терроризма. В ответ на нападения на Мировой торговый центр и на Пентагон Соединенные Штаты повысили оборонные расходы на 48 млрд. долл. США (прибавка, равная полному годовичному оборонному бюджету Соединенного Королевства). В то же время оборонные бюджеты большинства членов Альянса остались без изменений, а разрыв в оборонном потенциале между Америкой и большинством ее давних союзников еще больше расширился после вступления в НАТО Венгрии, Польши и Чехии. Тем не менее, после 11 сентября миссия НАТО расширилась — в отношении как функциональной, так

и географической сфер ответственности. После того, как устав альянса был дополнен 5-й статьей о коллективной обороне, натовская воздушная система предупреждения и контроля стала охватывать и США, в то время как военно-морские силы НАТО стали патрулировать восточную часть Средиземного моря.

Когда же НАТО начала «планировать» действия внутри и вокруг Афганистана, ПрМ продемонстрировало свою полезность для поддержания и содействия действиям НАТО на Кавказе и в Центральной Азии. К тому же, во время их первой встречи после нападений 11 сентября министры обороны СЕАП подтвердили свое решение использовать партнерство для расширения сотрудничества и возможностей борьбы с терроризмом. В соответствии с намерением НАТО уделить больше внимания ответу на вызовы «асимметричной» войны, СЕАП принял новые министерские директивы — ППА: План действий на 2002–2004 гг. и План действий по гражданским чрезвычайным ситуациям для повышения гражданской готовности к возможным нападениям с применением химических, биологических, радиологических или ядерных веществ (ХБРЯ).¹¹

Несмотря на то, что операции Международных сил по поддержанию мира и безопасности в Афганистане (ИСАФ) — с участием нескольких союзников и участников ПрМ — начались в январе 2002 года, НАТО не взяла на себя командование ими вплоть до 16 апреля 2003 года.¹² Кроме того, многие союзники (в том числе и два новых члена альянса — Польша и Чешская Республика) и шесть участников программы ПрМ оказали значительную помощь в проведении операции «Несгибаемая свобода».¹³ Наконец, после свержения Саддама Хусейна в Ираке, НАТО оказала разведывательную и материально-техническую поддержку международной миротворческой дивизии, выполнявшей свою миссию под польским командованием.¹⁴ В состав дивизии, участвовавшей в деятельности по стабилизации страны в

Джеффри Саймон — Старший научный сотрудник Института Национальных Стратегических Исследований при Университете Национальной Обороны. Пожалуйста, направляйте вопросы или комментарий на его внимание по адресу ndu-inss-research@ndu.edu.

рамках операции «Иракская свобода», входили многие союзники и 11 партнеров.¹⁵ Не исключено, что НАТО когда-нибудь примет на себя командование польским сектором. Как союзники, так и партнеры, вероятно, будут вовлечены в дела этого региона в течение многих лет.

Для того чтобы более эффективно ответить на эти вызовы, на пражском саммите НАТО в ноябре 2002 г. были утверждены Пражское обязательство о совершенствовании военного потенциала, Силы быстрого реагирования НАТО, и новая командная структура НАТО. Его центральным моментом является создание ограниченного контингента Сил быстрого реагирования НАТО, оснащенных высокой технологией для проведения экспедиционных операций, что позволяет европейским союзникам и партнерам направлять в зону конфликта небольшие части для выполнения специальных функций. К таковым относятся, в числе других, полицейское патрулирование, саперное дело, разминирование, дезактивация химических веществ, и ведение горной войны и спецопераций. Силы быстрого реагирования, обеспеченные защищенной связью, находятся в постоянной боеготовности и способны развертывать части, поддерживать их боеспособность и участвовать в боевых действиях совместно с ВС США по всему диапазону возможных конфликтов. Осуществление этой инициативы обеспечило бы более конструктивный порядок «раздела бремени» для НАТО в условиях повышенного риска, сложившихся после 11 сентября.

Пражский саммит также выразил поддержку военной Концепции для обороны против терроризма, которая призывает к «улучшению обмена разведывательными данными и порядка реагирования в критических ситуациях [и партнерских обязательств] для полного осуществления Плана действий по гражданским чрезвычайным ситуациям ... против возможных нападений с применением ... химических, биологических, радиологических или ядерных веществ.»¹⁶ Также и Совет по евроатлантическому партнерству

принял 22 ноября 2002 г. План действий партнерства против терроризма, вменивший в обязанность партнерам принимать внутренние меры против терроризма и делиться информацией и опытом.¹⁷ Несмотря на то, что многие цели этого плана до сих пор так и не достигнуты, им заложена основа, на которой будут строиться необходимые функции.

Взгляд на возрождение ПрМ

Для того чтобы сохранить актуальность и эффективность «Партнерства ради мира» в течение следующего десятилетия, партнерам придется сосредоточиться на развитии возможностей для борьбы с терроризмом и с иными трансграничными угрозами. Новые программы могут быть ориентированы на повышение эффективности министерств внутренних дел, полиции и пограничных служб. Возрожденному партнерству будет необходимо улучшить качество сотрудничества в области разведки — в том числе и по обмену внутренней (полицейской и пограничной) и финансовой информацией. К тому же, необходимо пересмотреть и обновить бюджет и функции ПрМ для поддержания усилий по предотвращению распространения ОМУ и систем противоракетной обороны — в соответствии с Планом действий партнерства против терроризма.

В дополнение к этим более широким функциональным и географическим вызовам НАТО, отношения между членами альянса и партнеров по ПрМ сильно меняются. В 2004 г., после вступления в союз семерых кандидатов на членство в НАТО, членов альянса (26) станет больше чем партнеров (20), в число которых входят Россия и Украина, имеющие специальные двусторонние отношения с НАТО. Союзникам предстоит немало потрудиться как над перестройкой собственных вооруженных сил и структур в секторе безопасности, так и над завершением интеграции 10 новейших членов. Интересы в вопросах безопасности двадцати стран, остающихся партнерами,

весьма различны. А у большинства из этих 20 — оборонные и государственные учреждения много слабее, чем у тех, кто вступают в альянс.

В этом контексте Стамбульскому саммиту следовало бы четко сформулировать новую стратегическую доктрину партнерства, которая обеспечила бы возможность поддерживать обязательства НАТО на более широком географическом и функциональном уровне вовлеченности. Саммит отметит 10 лет со дня основания «Партнерства ради мира», в течение которых 10 партнеров были приняты в Альянс. В течение этого периода возникли многие субрегиональные партнерства и региональные группировки, внесшие значительный вклад в укрепление доверия, стабильности и безопасности. Возрожденному партнерству необходимо использовать преимущества субрегионального сотрудничества и способствовать их умножению.

Для того чтобы придать новый импульс ПрМ на Стамбульском саммите НАТО придется точнее сориентировать партнерство на интересы и озабоченности остальных 20 партнеров и 2 кандидатов на прием в ПрМ (Босния–Герцеговина и Сербия–Черногория), с совершенно разными потребностями, интересами и возможностями, которых можно условно разделить на 8 различных категорий:

- 5 «продвинутых» партнеров, не стремящихся к вступлению в альянс — Австрия, Финляндия, Ирландия, Швеция и Швейцария;
- 3 партнера, участвующих в Планах действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ), стремящихся приобрести членство, и доверие которых к политике «Открытых дверей» НАТО необходимо поддерживать — Албания, Хорватия и Македония;
- 2 кандидата в члены ПрМ — Босния–Герцеговина и Сербия–Черногория;
- 3 кавказских партнера — Азербайджан, Армения и Грузия;
- 5 центрально-азиатских партнеров — Казахстан, Киргизия,

Таджикистан, Туркмения и Узбекистан;

- 2 сравнительно неактивных партнера — Беларусь и Молдова;
- Украина — заявившая о стремлениях осуществить собственный «План действий» и присоединиться к ПДПЧ;
- Россия — не стремящаяся к членству, но имеющая особые отношения с альянсом в рамках Совета НАТО–Россия, основанного в мае 2002 г.

Сильно варьируются стимулы для участия в программе ПрМ. Россия, не заинтересованная в формальном членстве, и Украина, стремящаяся к вступлению в НАТО, представляют собой особые случаи. Хотя Молдова и Беларусь в настоящее время и не очень активно участвуют в партнерстве, не исключено, что после расширения НАТО их роли изменятся — для адаптации к новой геополитической и стратегической обстановке. Партнерство привлекательно и для Боснии-Герцеговины и Сербии-Черногории, поскольку ПрМ — их единственный путь к интеграции в евроатлантические структуры и легитимности на ближайшую перспективу. Также и остальные 16 партнеров — относящиеся к 4 категориям — вероятнее всего, воспользуются перспективой вступления в возрожденное ПрМ.

«Продвинутые» партнеры. За исключением Швейцарии, каждый из 5 «продвинутых» партнеров¹⁸ является членом Европейского Союза (ЕС), и намеренно воздерживается от официального статуса члена НАТО. Усиление их участия в программе ПрМ в последние годы — в основном, на Балканах — служит примером того, что участие в партнерстве полезно само по себе, а не только как путь к членству в НАТО. Этих партнеров (как и членов альянса) стоило бы поощрять к установлению системы «товарищеских» отношений с кавказскими и центрально-азиатскими партнерами — по примеру Швеции, Финляндии и прибалтийских стран и, до некоторой степени, развития отношений между Литвой и Грузией. Разумеет-

ся, задача эта не простая, особенно в ситуации, когда «продвинутые» партнеры оказываются все более вовлечены в балтийское сотрудничество на местном уровне и в операции по поддержанию мира на Балканах, которые неизменно переходят в компетенцию ЕС.¹⁹ Следовательно, вовлечение этих партнеров в более широкие географические интересы НАТО — несет с собой некоторые трудности. Одним способом их вовлечения, возможно, является повышение гибкости действий НАТО на Кавказе и в Центральной Азии, допущение более активного участия нейтральных партнеров в их планировании и поощрение их опыта в вопросах безопасности в возрожденном партнерстве.

Стабильность и безопасность на Балканах. Расширение НАТО, процесс ПДПЧ и «Партнерство ради Мира» сыграли крайне важную, но недооцененную роль в повышении балканской стабильности и безопасности. Словенское, болгарское и румынское членство в НАТО составляет прочную основу для безопасности. В условиях действия политики «Открытых дверей» ПДПЧ поддерживает Албанию, Хорватию и Македонию в состоянии активной вовлеченности в действия, соответствующие принципам НАТО. Стимулом для продуктивной и последовательной деятельности Боснии-Герцеговины и Сербии-Черногории является перспектива членства в ПрМ.

Продолжающееся (и успешное) участие этих стран приобрело особую важность в связи с переходом операции НАТО в Македонии «Союзная гармония» в компетенцию Евросоюза («Конкордия»). Его важность еще более возрастет после возможной передачи в 2004 г. полномочий в рамках миссии по имплементации Дейтонских соглашений Евросоюзу (ранее эта функция исполнялась SFOR НАТО).

Если бы ПрМ стало бездействующим или потеряло доверие его участников, это нанесло бы балканской безопасности серьезный ущерб, поощряя некоторые страны к дви-

жению в нежелательном направлении.

В свете вышесказанного, Стамбульский саммит мог бы поставить более конкретные задачи, решение которых помогло бы сохранить ответственность натовской политики «Открытых дверей» для 3 оставшихся членов ПДПЧ — и в первую очередь для Албании и Македонии, участвующих в ПрМ почти 10 лет.²⁰ Даже если НАТО не в состоянии предложить этим странам членство в ближайшем будущем, ей придется установить, по крайней мере, перспективу членства. В качестве возможной линии действия НАТО могла бы принять к действию т.н. «концепцию регаты», в рамках которой вступление балканских партнеров ПДПЧ зависело бы от их соответствия конкретным и строго очерченным требованиям НАТО, являющимся частью Годовых национальных планов ПДПЧ. На приведение внутренней ситуации той или иной страны в соответствие с требованиями НАТО можно предложить периоды от 5 до 8 лет.²¹ Несмотря на то, что «концепция регаты» была отвергнута в ходе пражского саммита 2002 года, поскольку правительства стран-участниц предпочли считать вступление в НАТО политическим решением, не связанным с выполнением определенных требований. Однако подобный подход, возможно, представляет собой единственный способ поддерживать интерес к членству в альянсе у этих трех стран, все еще оправляющихся после недавних конфликтов.

Для ответа новым угрозам, изложенным в Плане действий партнерства против терроризма СЕАП, необходима координация программ ПрМ с программой помощи ЕС осуществлению реформ в секторе национальной безопасности.

На пользу ПрМ пошло бы и укрепление интеграции ее программ с успешными субрегиональными инициативами — в том числе с Процессом на уровне министров обороны Юго-Восточной Европы (SEDM), который стоило бы расширить путем включения в него внутренних и разведывательных функций; с Инициативой

тивной по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (SECI) для борьбы с пограничной преступностью; и с Юго-восточно-европейскую бригаду (SEEBRIG) на Балканах. Если решение этой задачи окажется непростым на Балканах (как, впрочем, и за пределами этого региона), мандат ПрМ — в соответствии с принятым на пражском саммите Планом действий партнерства против терроризма — должен быть расширен за счет включения в него Цели партнерства по полицейской деятельности, как уже было сделано с пограничными службами. Задача — улучшение межведомственного сотрудничества внутри балканских государств и между ними.

Такую интеграцию можно обеспечить в рамках годичных съездов SEDM, проведение которых было начато в 1996 году.²² Опыт показывает, что съезды SEDM имели успех в повышении транспарентности и укреплении сотрудничества и безопасности в Юго-Восточной Европе. В 1999 году участники SEDM приняли решение о создании Юго-восточно-европейской бригады (SEEBRIG), насчитывающей до 25,000 человек, мобилизуемой при необходимости командующими бригады. Как полагают, в обозримом будущем SEEBRIG могла бы быть развернута в Боснии.

Наступило время для того, чтобы воспользоваться успехом процесса SEDM, для ответа — в соответствии с положениями НАТО — на новые вызовы и угрозы. Процесс министров обороны Юго-Восточной Европы должно было бы расширить, за счет включения в него планирования для гражданских чрезвычайных ситуаций и привлечения к участию в нем министров внутренних дел и разведывательных служб. В результате SEDM был бы преобразован в Процесс министров обороны, внутренних дел и разведывательных органов Юго-Восточной Европы (SEDIIM). Вновь созданный процесс SEDIIM следовало бы поощрять к координации своей деятельности с SECI,²³ чья компетенция в октябре 2000 г. была расширена для борьбы с пограничной преступ-

ностью, в том числе с торговлей наркотиками и оружием, с проституцией и с отмыванием денег. Поскольку Молдова, Сербия–Черногория и Босния–Герцеговина являются членами SECI, а две последние — кандидатами ПрМ, приобретение ими статуса обозревателей SEDM и, в конечном счете, членов расширенного процесса SEDIIM было бы вполне логично.

Успешные инициативы по сотрудничеству на Балканах могли бы послужить образцами для Кавказа

Поддержание и дальнейшее повышение стабильности на Балканах можно было бы упрочить более точной ориентацией «Партнерства ради мира» и процесса ПДПЧ на сохранение доверия и вовлеченности их участников. К тому же, на пользу стабильности пошло бы и сопряжение целей ПрМ с расширенными функциями SEDIIM и SECI, что обеспечило бы активизацию участия Молдовы, Сербии–Черногории и Боснии–Герцеговины в качестве (на начальной стадии) обозревателей.

Процесс министров обороны стран Причерноморского региона и кавказские партнеры. За последние несколько лет причерноморский регион приобрел возросшее стратегическое значение для НАТО — особенно после того как альянс принял на себя командование над операциями ИСАФ в Афганистане и оказание поддержки международной миротворческой дивизии под польским командованием в Ираке. Однако затяжные ссоры, слабость управления и иные проблемы осложняют диалог и сотрудничество по вопросам региональной безопасности. Хотя в регионе и существует диалог по вопросам экономического сотрудничества, встречу министров обороны никогда не собирали. Настало время внедрить в причерноморском регионе опыт успешного сотрудничества в Центральной и Юго-восточной Европе. Первый шаг к региональной стабилизации — повышение взаи-

мопонимания путем дискуссии об угрозах безопасности и налаживания более тесного сотрудничества через осуществление действий вооруженных сил в поддержку транспарентной повестки дня. Какие возможные варианты должны рассмотреть партнеры?

Успешные инициативы по сотрудничеству на Балканах — SEDM (и в перспективе — SEDIIM), SECI и SEEBRIG — могли бы служить образцами для Кавказа, и распространить свои достижения на весь причерноморский бассейн.

Опыт Средней и Восточной Европы, начиная с конца 1980-х гг. предлагает несколько ярких примеров использования военного сотрудничества между осторожными соседями для повышения взаимного доверия и региональной безопасности. Используя этот опыт, было бы возможно укрепить межгосударственные отношения в причерноморском регионе. Среди этих примеров — военные контакты Румынии и Венгрии, использованные для улучшения вполне прохладных политических отношений в начале 1990-х гг.; продолжающееся развертывание совместного чехо-словацкого батальона в рамках Сил защиты ООН (UNPROFOR) и операций по оказанию гуманитарной помощи под командованием ООН во время и после «бархатного развода» Чехословакии в январе 1993 г.; опыт польско-украинского батальона в Косово (и теперь в Ираке); и создание Балтийского батальона и SEEBRIG для поощрения регионального сотрудничества в Прибалтике и на Балканах. Использование некоторых из этих достижений в качестве моделей в условиях Кавказа, совместно с тремя новыми черноморскими членами Альянса (после 2004 г.) и иными добровольными партнерами и союзниками (в сочетании с присутствием США на Черном Море), под эгидой возрожденного ПрМ могло бы иметь большое значение как для упрочения черноморского сотрудничества и стабильности, так и для интересов НАТО.

Имеется прочная основа для строительства сотрудничества в во-

просах безопасности в этом регионе. Черноморская группа военно-морского сотрудничества была основана в апреле 2001 г. шестью государствами черноморского бассейна для ведения поисково-спасательных операций, разминирования, защиты окружающей среды и поощрения визитов вежливости военно-морских сил.²⁴ Не исключено создание Черноморской оперативной группы для работы в чрезвычайных обстоятельствах, касающихся гражданского населения, в том числе в случае землетрясений, которым издавна подвержен этот регион, и возможных химических, биологических или радиологических инцидентов. К тому же — при участии Украины и России — группа могла бы быть эффективной в борьбе с торговлей наркотиками, оружием и людьми.

Поскольку продолжающееся участие Украины в деятельности программы ПрМ имеет важное значение, на стамбульском саммите следовало бы начать более активный диалог с Украиной (как предварительное условие вступления страны в ПДПЧ). Большое значение в этом процессе будет иметь проведение президентских выборов на Украине — в установленные сроки (в октябре 2004 г.), в соответствии с правилами, установленными Организацией безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ) и с конституционными процедурами Украины.

В дополнение к межгосударственному сотрудничеству, политика США может помочь улучшить сотрудничество и стабильность в причерноморском регионе. Можно использовать рычаги вероятного нового присутствия ВС США в Болгарии и Румынии для повышения готовности к взаимодействию вооруженных сил, путем развития совместных средств военной подготовки и материально-технического сотрудничества, а также создания Черноморской экспедиционной оперативной группы. Вместе с Болгарией, Румынией и Турцией, получившими значительный опыт в рамках программ SEDM и SEEBRIG, присутствие США могло бы стимулировать более широкое черноморское сотрудниче-

ства под эгидой возрожденной программы ПрМ.

Несмотря на то, что все три кавказских партнера присоединились к ПрМ еще в 1994 г., уровень их участия был далеко не равным и вырос только за последние несколько лет. Этот факт особенно заметен в рамках процесса ППА, который является основой транспарентного оборонного планирования, ответственности и демократического надзора над ВС, и предоставляет основу для расширения субрегионального сотрудничества. Все три кавказских государства присоединились к ППА после 11 сентября 2001 г.

Хотя Армения участвует в Партнерстве ради мира, ее сотрудничество с НАТО осложняют нерешенные проблемы с Турцией и Азербайджаном. У Армении сложились хорошие отношения с Грецией, Болгарией и Румынией и близкие связи с Россией. Армения была среди государств, вошедших в Организацию коллективной безопасности Содружества Независимых Государств (ОКБ СНГ) учрежденной на коференции в Ташкенте 15 мая 1992 года, и является единственной кавказской страной, возобновившей свои обязательства члена ОКБ 2 апреля 1999 года.

Азербайджан и Грузия, присоединившиеся к ОКБ в 1993 году, вышли из организации в апреле 1999 года. Приоритеты Азербайджана в сфере безопасности — нагорно-карабахский конфликт с Арменией, а также проблемы терроризма, наркотиков, преступности и торговли людьми. Азербайджан сотрудничает с США в рамках борьбы с терроризмом и участвует в операциях по поддержанию постконфликтной безопасности в Косово, Афганистане и Ираке. Грузия участвует в операциях КФОР и в процессах регионального сотрудничества в черноморском регионе. Страна хотела бы, чтобы НАТО сыграла роль в урегулировании конфликтов с Абхазией и Южной Осетией; в сентябре 2002 года ее парламент принял резолюцию в поддержку вступления в альянс. Помощь Грузии была оказана Соединенными Штатами в рамках программы «Обучение и оснаще-

ние» (ГТЕР) и в установлении контроля над Панкисским ущельем близ границы с Россией.

США имеет больше влияния над кавказскими и центрально-азиатскими партнерами, чем НАТО, поскольку альянс более ограничен в отношении помощи и поддержки, которые он мог бы предложить этим странам.²⁵ Однако ситуация могла бы измениться, если бы натовская Программа инвестирования в безопасность (NSIP) более непосредственно сосредоточилась на помощи региону, а Траст-фонд ПрМ был сделан более крепким.

Центральноазиатские партнеры. Имелись надежды на то, что участие центральноазиатских государств в работе Североатлантического совета по сотрудничеству и в ПрМ поможет сохранить их связи с Западом и стимулировать демократические реформы. Однако эти инициативы принесли разные результаты в разных странах. Сотрудничество в рамках ПрМ обеспечило использование НАТО баз и военных сооружений в Центральной Азии для поддержки боевых действий в Афганистане в 2001 году. Тем не менее, внутренняя политика стран региона остается в основном авторитарной. Сотрудничество по вопросам безопасности осложняется также тем, что вместе с Арменией и Россией четыре из пяти центральноазиатских государств (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) являются учредителями ОКБ СНГ. При подписании договора о пролонгации участия в ОКБ 2 апреля 1999 года Узбекистан вышел из организации. Четыре центральноазиатских государства вступили в ПрМ в 1999 году, Таджикистан присоединился к нему только после 11 сентября. В декабре 2001 года Узбекистан и Киргизия вступили и в программу ППА.

Ни один центральноазиатский партнер не принял участия в операциях на Балканах (ИФОР, СФОР или КФОР). Однако они оказали поддержку операциям США и НАТО в Афганистане и в Ираке. Узбекистан и Киргизия предоставили США и силам коалиции привилегии для ба-

зирования и перелета их ВВС через свое воздушное пространство в ходе операции «Несгибаемая свобода», а Казахстан оказал помощь Польше отправкой в Ирак специалистов по разминированию и позволил перелет для доставки войск и матобеспечения ВС США на территории соседних государств.

Такие действия раздражают Россию все больше и больше. Поэтому активное участие России в возрожденном ПрМ и консультации в контексте Совета НАТО–Россия приобретают растущее значение для снижения неизбежных трений и выявления способов для конструктивного участия России.

Стамбульские инициативы

Предшествующий анализ показывает растущее значение эффективного сотрудничества с партнерами по ПрМ для способности НАТО удовлетворять ее растущие географические и функциональные потребности. Возобновление партнерства создало бы также возможность продвижения принципов демократического управления, реформ в секторах обороны, безопасности и субрегионального сотрудничества в причерноморском и центрально-азиатском регионах. Подобные шаги укрепили бы дальнейшую безопасность всего евроатлантического региона. ПрМ придется продолжать приспосабливаться к требованиям XXI века и к меняющемуся составу НАТО. В то же время сохраняют

свою непреходящую значимость принципы Устава НАТО, его нацеленность на продвижение добрососедских отношений, демократии, свободного предпринимательства, равных прав этнических меньшинств, демократического надзора и эффективного управления вооруженными силами.

Чтобы дать импульс Партнерству ради мира до окончания стамбульского саммита, стоило бы рассмотреть несколько линий действия.

возрождение партнерства укрепило бы долгосрочную безопасность всего евроатлантического региона.

В первых, США и ее союзникам следовало бы разработать стратегии ПрМ для увязки вступления в альянс балканских партнеров по ПДПЧ с выполнением ими конкретных требований НАТО в течение 5-8 лет и для предложения Украине начать более активный диалог в качестве предварительного условия ее вступления в ПДПЧ.

Кроме того, Процесс министров обороны Юго-Восточной Европы следует расширить путем включения в него чрезвычайного гражданского планирования и подключения к участию в нем министров внутренних дел и разведывательных органов, и преобразования его в Процесс министров обороны, внутренних дел и разведывательных органов Юго-Восточной Европы. Следует поощрять сотрудничество SEDM/SEDIM

и SECI и придать Молдове, Боснии–Герцеговине и Сербии–Черногории статусы обозревателей SEDIM.

Также, следовало бы адаптировать программы субрегионального сотрудничества в Юго-восточной Европе к условиям регионов за пределами причерноморья. Соединенные Штаты и другие государства, совместно с участниками SEDM, могли бы организовать Процесс министров обороны стран Причерноморского региона и Черноморскую оперативную группу для работы в чрезвычайных ситуациях и для пресечения контрабанды.

США стоило бы декларировать намерение оказать поддержку новой Стамбульской инициативы, в объеме примерно 80–100 милл. долл. для продвижения основных задач ПрМ на Балканах, в причерноморском регионе и в Центральной Азии. Выделенные средства пошли бы на поддержку программ по обучению и боевой подготовке, на более широкое реформирование в сфере безопасности и послужили бы катализатором необходимого субрегионального сотрудничества и развития его учреждений. США следовало бы побудить иных членов альянса к предоставлению пропорционального финансирования — в том числе и для поддержки усилий центрально- и восточноевропейских союзников поделиться уроками развития их собственных секторов безопасности с другими партнерами.

После вступления в действие ПрМ в 1994 году, когда стал очевиден недостаток средств, США основала Варшавскую инициативу, фи-

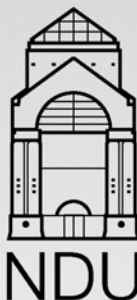
The Institute for National Strategic Studies publishes books, monographs, and reports on national security strategy, defense policy, and national military strategy.

For information on NDU Press visit the Web site at: <http://www.ndu.edu/inss/press/ndup2.html>. INSS also produces *Joint Force Quarterly* for the Chairman of the Joint Chiefs of Staff; the journal can be accessed at: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/index.htm.

INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES

Stephen J. Flanagan
Director

James A. Shear
Director of Research



The Strategic Forum series presents original research by members of the National Defense University as well as other scholars and specialists in national security affairs from this country and abroad. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the contributors and do not necessarily reflect the views of the Department of Defense or any other agency of the Federal Government.

PUBLICATION DIRECTORATE

Robert A. Silano
Director of Publications

нансирваемую в объеме 100 милл. долл. в год. Спустя 10 лет, на стамбульском саммите 2004 года большинство основных получателей помощи Варшавской инициативы будут участвовать в качестве полноправных членов альянса, что свидетельствует о колоссальном успехе этой программы. Однако у 20 остальных (особенно у причерноморских, кавказских и центральноазиатских) партнеров политические, экономические, социальные и оборонные учреждения значительно слабее, чем у тех 10, которые вступили в НАТО. В свете нового курса НАТО, принятого после пражского саммита (планирование действий в чрезвычайных ситуациях и борьба с терроризмом) выявилась необходимость в дополнительной помощи этим партнерам для приведения ими своих военнослужащих и военных ведомств в соответствие со стандартами НАТО.

Для создания более усовершенствованной программы, ориентированной на первоочередные нужды, США следовало бы финансировать новую Стамбульскую инициативу примерно в том же объеме, что и нынешнюю Варшавскую инициативу (доля Департамента обороны — 40 милл. долл.; доля Программы финансирования иностранных вооруженных сил Государственного департамента — 40 милл. долл.). Доля Департамента обороны использовалась бы для подготовки и обучения гражданских и военных сотрудников в странах-партнерах; для развития у партнеров достаточных вооруженных сил, способных сотрудничать с пограничными службами, полицией, и разведывательными органами; для совершенствования процедур чрезвычайного гражданского планирования, согласованных с процедурами ближайших соседей; и для развития Процесса министров обороны, внутренних дел и разведывательных органов причерноморского региона. Доля Госдепартамента использовалась бы для совершенствования воздушных, наземных и морских сооружений и строительства инфраструктуры для обеспечения таких программ, как Процесс министров

обороны стран Причерноморского региона и Черноморская оперативная группа.

Следовало бы принять и некоторые многосторонние действия по оказанию финансовой помощи. НАТО придется гарантировать, что Траст-фонд ПрМ — не просто декларированное намерение. Фонд, уже выделивший 4.2 милл. долл. на разминирование в Албании, Молдове и на Украине и на ликвидацию ракетных запасов в Грузии, будет расширен.

Альянсу придется рассмотреть возможность выделения средств инфраструктуры НАТО на усовершенствование инфраструктур и баз, необходимых для поддержки операций в Ираке, Афганистане и в иных отдаленных пунктах.

Программа инвестирования в безопасность имеет годовой бюджет более 600 милл. долл. (681 долл. в 2004 году)²⁶ для работы над системами связи и информации, радиолокационными установками, штабквартирами ВС, аэродромами, трубопроводами и хранилищами топлива, портовыми сооружениями, и навигационными системами. Средства NSIP были использованы и для покрытия приемлемых расходов (в т.ч. ремонта аэродромов, железных дорог и шоссе) в связи с операциями НАТО по поддержанию мира СФОР, КФОР и ИСАФ.²⁷

Поскольку НАТО взяла на себя командование ИСАФ в Афганистане, средства NSIP должны подлежать использованию в ходе операции ИСАФ и, в частности, для совершенствования поддерживающих операции НАТО воздушной, железнодорожной и дорожной инфраструктур в причерноморском регионе. На стамбульском саммите следует принять правила использования средств NSIP для повышения качества сооружений в странах ПрМ, непосредственно поддерживающих ИСАФ и иных операции.

Саммиту следовало бы поручить генеральному секретарю в очередной раз пересмотреть структуру Международного штаба НАТО для объединения партнерства в единый директорат,²⁸ возможно подчинен-

ный собственному помощнику генерального секретаря. Это послужило бы символом приверженности НАТО возрожденному партнерству и подчеркнуло бы непреходящую значимость программы.

Наконец, НАТО необходимо было бы вовлечь Евросоюз и иные организации в более эффективную координацию оказания помощи этим регионам, для способствования реформам в сфере безопасности, верховенству права и иным процессам, повышающим безопасность и стабильность.

Неспособность стамбульского саммита дать импульс Партнерству ради мира может иметь дестабилизирующий эффект во всем евроатлантическом регионе и сделать все более сложным для НАТО выполнение ее миссий на Балканах, в Афганистане и в Ираке. Возрождение ПрМ могло бы помочь НАТО добиться решения своих расширенных функциональных и географических задач.

¹ Это произошло в рамках Программ отдельных партнерств и самодифференцирования. Тем самым было открыто широкое пространство для сотрудничества во многих областях, в том числе участие в Процессе планирования и анализа, во вспомогательных миротворческих действиях в составе Групп координации партнерства, транспарентности и демократического надзора над вооруженными силами.

² Исследование было представлено партнерам в 1995 г. и включило в условия НАТО принципы политической демократии, свободного предпринимательства, справедливого обращения с этническими меньшинствами, добрососедских отношений и демократического надзора над вооруженными силами.

³ Следующие 14 (из 26) партнеров программы ПРМ приняли участие в Силах по выполнению соглашения: Австрия, Албания, Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Россия, Румыния, Украина, Финляндия, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

⁴ Впоследствии Ирландия, Словакия и Словения присоединились к Силам по стабилизации.

⁵ Первый цикл ППА вступил в действие в 1995 г. В нем участвовали 14 стран: Албания, Болгария, Венгрия, Латвия,

Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Чешская Республика, Швеция и Эстония. См. Антони Краг, «Партнерство ради мира и процесс проверки»/The Partnership For Peace and Review Process, NATO Review 43, № 6 (ноябрь 1995 г.), стр. 23–25.

⁶ Второй цикл ППА вступил в действие в октябре 1996 г. и включил в программу цели повышения потенциала партнерских войск во взаимодействии с назованными силами. 18 партнерских стран приняли в нем участие.

⁷ Среди 16 партнеров, участвовавших в KFOR, были: Австрия, Азербайджан, Болгария, Грузия, Ирландия, Латвия, Литва, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Швейцария, Швеция и Эстония.

⁸ По сути дела, Цели партнерства по взаимодействию и для сил и ресурсов заменили более старые цели по взаимодействию в 2000 г. Новые Цели партнерства были направлены на развитие конкретных вооруженных сил и ресурсов, позволяющих партнерам участвовать в поддержке боевых действий НАТО и позволяющих партнерам активнее участвовать в обсуждении планирования учений Советом евроатлантического партнерства.

⁹ ПДПЧ установил 5 областей действия для развития необходимых условий для членства: политических/экономических, оборонных/военных, финансовых, в сфере безопасности и правовых.

¹⁰ Хорватия присоединилась к партнерству только после Вашингтонского саммита, 24 мая 2000 г.; позднее, в мае 2002 г. она присоединилась к ПДПЧ.

¹¹ Заседание Совета евроатлантического партнерства состоялось 19 декабря 2001 г. На это раз в ППА приняли участие 19 партнеров. Узбекистан и Казахстан последовали за Арменией, Азербайджаном и Грузией.

¹² В операциях ИСАФ приняли участие партнеры ПРМ Австрия, Финляндия и Швеция, а также приглашенные в НАТО Болгария и Румыния.

¹³ В операции «Несгибаемая свобода» участвовали центральноазиатские партнеры Кыргызстан и Узбекистан, черноморские партнеры Болгария, Румыния и Украина, присоединившаяся к плану приобретения членства в НАТО Словакия, и новые союзники Польша и Чехия.

¹⁴ Штаб верховного главнокомандования объединенных ВС НАТО в Европе оказал помощь Варшаве на конференциях по ориентации и генерации сил; школа НАТО в Оберammerгау помогла в подготовке международного штаба; Объединенные ВС НАТО в Юго-восточной Европе оказали поддержку в материально-техническом планировании варшавскому штабу планирования; НАТО

помогла полякам установить безопасную спутниковую связь, и оказала иную помощь в обмене разведанными и обработке информации. Пресс-релиз НАТО (2003 г.) № 093, 3 сентября 2003 г.; <<http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-093e.htm>>.

¹⁵ В операции «Иракская свобода» приняли участие кандидат в члены НАТО Македония; приглашенные в план приобретения членства в НАТО Латвия, Литва и Эстония; черноморские государства Болгария, Румыния и Украина; Азербайджан и Грузия от Закавказья; и Казахстан от Центральной Азии.

¹⁶ Декларация Глав государств и правительств Атлантического совета в Праге от 21 ноября 2002. Пресс-релиз НАТО (2002 г.) № 127, 21 ноября 2002; <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>>.

¹⁷ См. пункты 16.1–16.5, План действий партнерства против терроризма, 22 ноября 2002. Эта инициатива призвала партнеров повысить интенсивность политических консультаций и обменов информацией по вопросам вооружений и планирования для гражданских чрезвычайных ситуаций; повысить степень готовности для противостояния терроризму посредством реформ в сфере безопасности, планирования состава сил, управления воздушной обороной и воздушным движением и сотрудничества в вооружении и снабжении; препятствовать поддержке террористических группировок посредством усиления обмена финансовой информацией и улучшения контроля над границами и потоками контрабанды — как оружия массового уничтожения (ОМУ), так и стрелкового оружия; повысить способность участия в усилиях справиться с последствиями террористических актов с применением ОМУ и планирования для гражданских чрезвычайных ситуаций; оказывать поддержку противотеррористическим усилиям партнеров с использованием механизма Клиринговой палаты Политико-военного руководящего комитета и создания Траст-фонда ПРМ.

¹⁸ Термин «продвинутый» относится к критериям членства в НАТО — в соответствии с Исследованием по расширению НАТО 1995 г.

¹⁹ Например, Австрия, Финляндия и Швеция приняли участие в Боснии–IFOR, а Ирландия присоединилась к ним во время операций SFOR. Все 5 участвовали в KFOR. Только Финляндия, Швеция и Австрия приняли участие в ИСАФ, и никто из них — в операции «Иракская свобода».

²⁰ Обе вступили в ПРМ в феврале 1994 г. и в ноябре 1995 г., соответственно; Хорватия присоединилась к Партнер-

ству ради мира только в мае 2000 г., а к ПДПЧ в феврале 2002 г.

²¹ В рамках «Концепции регаты» приглашение в НАТО предлагается после выполнении конкретных, заранее установленных требований. В том случае, когда предлагаются несколько приглашений, реальные даты вступления вероятнее всего будут неодновременными.

²² В состав SEDM входят Албания, Болгария, Греция, Македония, Румыния, Словения и Турция. США, Италия и недавно присоединившаяся к SEDM Украина участвуют на съездах SEDM в качестве обозревателей. Хорватия вступила в SEDM в октябре 2000 г.

²³ Учрежденная в декабре 1996 г. при сильной поддержке США, SECI была создана для поощрения сотрудничества государств Юго-Восточной Европы в экономических вопросах, так же, как и в вопросах транспорта и окружающей среды. Заодно SECI содействовала облегчению доступа этих государств к европейской интеграции. Центр SECI в Бухаресте был создан для поддержки общей борьбы стран-участниц с пограничной преступностью. В настоящий день в SECI участвуют все 10 балканских государств — от Словении до Турции, плюс Венгрия и Молдова.

²⁴ Болгария, Грузия, Россия, Румыния, Турция и Украина.

²⁵ В течение более 10 лет США работает рука об руку с Грузией и Узбекистаном по подготовке ВС для регулирования их внутренних проблем.

²⁶ Финансовые и экономические данные относящиеся к обороне НАТО, M-DCP-2 (2000) 107, 11 мая 2000 г.

²⁷ Под рубрикой «Операции кризисного реагирования» военного бюджета НАТО и Программы инвестирования в безопасность, НАТО уже расходует средства NSIP в Афганистане. Ожидается, что расходы еще более возрастут в связи с работами в кабульском аэропорту.

²⁸ «Дрейф» ПРМ — отчасти результат реорганизации Международного Штаба. В настоящее время партнерство подчиняется двум Помощникам генерального секретаря — по политическим вопросам и политике безопасности, и по оборонной политике и планированию.