

EASI

ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

МОСКВА ■ БРЮССЕЛЬ ■ ВАШИНГТОН

ФЕВРАЛЬ 2012

Историческое примирение и затяжные конфликты

Как стало ясно на раннем этапе обсуждения Евроатлантической инициативы в области безопасности, одним из фундаментальных препятствий к превращению государств Евроатлантического региона в более сплоченное и функциональное сообщество безопасности является давнее недоверие, отравляющее слишком многие из ключевых отношений в регионе.

Поэтому мы организовали рабочую группу для поиска комплексных решений проблем, связанных с достижением исторического примирения между странами, разделяемыми глубокими историческими обидами, а также для поиска выхода из давней тупиковой ситуации по разрешению ряда затяжных конфликтов в регионе. Общей основой этих двух проблем является губительное влияние глубинного взаимного недоверия каждой из сторон. В настоящем отчете рабочая группа по историческому примирению и затяжным конфликтам, созданная в рамках Евроатлантической инициативы в области безопасности, предлагает подход, выходящий за пределы традиционной дипломатии, чтобы выявить коренные причины проблемы, и призывает использовать расширенную стратегию для вовлечения общества в целом, поскольку решения надо искать именно на этом уровне.



Игорь Иванов



Вольфганг Ишингер



Сэм Ханн

ФОНД КАРНЕГИ

ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Введение

После окончания «холодной войны» прошли два десятилетия, а надежды на неделимое, процветающее и мирное евроатлантическое пространство все еще далеки от воплощения. По-прежнему не сформировалось чувство общности целей между расширенным атлантическим сообществом Запада и многими государствами, возникшими на пространстве бывшего Советского Союза. Не достигнут консенсус по вопросам о том, как должен развиваться регион, каким может быть его экономическое будущее, как крупные и малые страны могли бы обратить важные глобальные тенденции в свою пользу.

Не меньше удручают и продолжающиеся серьезные конфликты между государствами и этническими группами в разных частях региона — от Грузии до Молдавии, от Армении и Азербайджана до Кипра. Наследие укоренившихся исторических обид отравляет слишком многие отношения, в том числе между Россией и рядом соседних государств, между Турцией и Арменией, а также Турцией и Грецией.

Если допустить развитие этих противоречий, они нанесут колоссальный ущерб перспективам сотрудничества в сфере безопасности во всем Евроатлантическом регионе, а также будут сдерживать социальное, политическое, экономическое развитие этой зоны. Такие разногласия также могут привести к расширенным конфликтам, способным перекинуться на другие уголки региона. Более того, если оставить их без внимания, они будут угрожать инвестициям в развитие сетей, информационных технологий и современного образования, притом что в этих областях уже наблюдается отставание от остального мира.

Страны региона либо из-за провалов в государственном управлении, либо в силу того, что они осуществляют масштабные стратегические маневры, рискуют отстать в экономическом и техническом плане, что приведет к их изоляции. Такая цена за бездействие и дальнейший дрейф по течению представляет собой, если говорить коротко, неприемлемый риск.

В ходе своей работы Рабочая группа по историческому примирению и затяжным конфликтам, действующая в рамках Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), изучила как существующие препятствия к сотрудничеству, так и подходы, применявшиеся на протяжении двух последних десятилетий для урегулирования кризисов и построения сообщества безопасности в Евроатлантическом регионе.

Мы пришли к выводу, что эти стратегии не сработали. Прежние действия основывались на допущении, что политические и дипломатические методы можно применять к существующим системам и установкам, не заложив предварительно новых социально-экономических основ для перемен. В результате «дипломатия» в регионе ограничивалась главным образом обменом устаревшими мнениями и закреплением существующих установок.

Для преодоления этой опасной ситуации потребуются совершенно новая стратегия как внутри региона, так и применительно к его отношениям с прочими странами евроатлантического мира.

Вызов

Рабочая группа исходила из того, что стремление к сотрудничеству в области безопасности и чувство общей ответственности в пределах Евроатлантического региона как предварительные

условия для регионального сообщества безопасности являются крайне важными элементами построения мира, свободы и процветания в этом уголке планеты. Чтобы Евроатлантическое сообщество могло существовать, необходимо вести совместную работу по решению множества стоящих перед ним новых проблем. Однако эта работа еще далека от завершения. Усилия по строительству более продуктивного и функционального сообщества безопасности по-прежнему осложняются целым рядом факторов: различными национальными интересами, вызывающей разногласия исторической памятью, глубинным недоверием, текущими конфликтами и отсутствием видения общей перспективы. Достижение этих целей затруднено беспрецедентным темпом перемен в технологическом, экономическом, политическом и социальном плане, полностью преобразивших всемирный контекст, в рамках которого происходит трансформация евроатлантического пространства.

- Эти силы привели к радикальному изменению отношений не только между государствами региона, но и между правителями и управляемыми. Они также повлияли на то, как мы понимаем роль, которую играют традиционные политические структуры. В свете этих многочисленных перемен прежние методы решения многих сложных проблем и реализации многообещающих возможностей стали недостаточными.
- Одновременно эти перемены высвободили новую энергию и потенциал граждан за пределами государственных структур. По нашему мнению, эти ресурсы гражданского общества могут стать фундаментом нового, динамичного подхода к региону.

Как зачастую происходит в постимперских условиях, одним из первых признаков этих многочисленных перемен стало возгорание конфликтов по всему региону. Неурегулированные конфликты на востоке Европы, вне всякого сомнения, — не единственные примеры противостояния в Евроатлантическом регионе. Однако они требуют особого внимания, поскольку порождают сдерживающую развитие напряженность, несут с собой опасность открытой войны, а также риск вовлечения крупных международных игроков в опасную и непродуктивную конфронтацию. Продолжающиеся конфликты вокруг Грузии — всего лишь самый свежий пример.

Кроме того, непринятие активных мер по решению этих проблем приводит к утрате возможностей продемонстрировать, как потенциал действенного сообщества безопасности может пойти на пользу сторонам конфликта, а также всему сообществу.

Кажущиеся непреодолимыми проблемы региона имеют, вполне естественно, свои непростые причины. В этой части мира, как и во многих частях бывшей Югославии, предметом переговоров являются конкурирующие точки зрения на Евразию. С другой стороны, эти ситуации осложняются укоренившимся недоверием между Россией и США с их союзниками, а также нерешенными проблемами, доставшимися России и ряду ее европейских соседей в наследство от прошлого.

Эти споры, дефицит доверия, а также различия в приоритетах сдерживают национальное и международное развитие, оказывают губительное влияние на жизнь населения региона, периодически угрожают более широким региональным интересам. В совокупности эти соперничающие представления и давнее недоверие являются основными причинами, из-за которых в Европе существует дефицит безопасности. Более того, они являются серьезным препятствием созданию сообщества безопасности в расширенном Евроатлантическом регионе.

Выводы

Мы тщательно и широко рассмотрели причины, в силу которых сотрудничество в масштабах неделимой Европы остается недостижимым, а совместная работа по вопросам безопасности в Евроатлантическом регионе пока не стала образом действий и мышления по умолчанию. Рабочая группа пришла к выводу, что особого внимания заслуживают, в частности, три из многочисленных причин такого прискорбного состояния. Решение соответствующих проблем позволило бы ускорить движение к цели, к тому Евроатлантическому сообществу безопасности, которого мы добиваемся. Вот эти три направления:

1. Среди всех крупных игроков включая западных бытует представление, что существующие закономерности поведения можно легко трансформировать в общую идентичность. Непонимание того, насколько сильны глубинные установки и противоречия в регионе, привело к чрезмерной зависимости от инструментов и институтов традиционной дипломатии. Хотя государственные и неправительственные институты проявляют в своей работе приверженность делу и зачастую даже дальновидность, общий подход как на Востоке, так и на Западе не учитывал необходимость привлечения гражданского общества. Попытки понять порожденные имперским прошлым страхи и гнев народов были слишком ограниченны и кратковременны. Вместо того чтобы исходить из потребности в перестройке общественных структур, основные участники полагали, что искусное управление и грамотная работа позволят преодолеть бремя истории. Этого не произошло. В ряде случаев «дипломатия» еще более затрудняла решение проблем.
2. Отсутствие адекватного урегулирования региональных споров (которые ныне ограничены в основном территорией бывшего Советского Союза), в условиях которых конфронтация по-прежнему создает угрозу открытого конфликта или грозит подорвать усилия по выстраиванию евроатлантического сотрудничества и консенсуса.
3. Отсутствие на Востоке достаточной степени исторического примирения, чтобы залечить раны прошлого и преодолеть бремя исторической вражды и недоверия.

По прошествии двух десятилетий настойчивых, хотя порой и непоследовательных усилий мы вынуждены констатировать, что для воплощения идей, возникших в начале 1990-х годов, требуется новая инициатива. Необходимо устранить исходные причины опасности во всем регионе и добиться положительной динамики по неурегулированным конфликтам на востоке Европы.

Страны Евроатлантического региона не могут позволить себе упустить возможность, созданную позитивными изменениями последних лет. Общества не стоят на месте. Движение вперед возможно за счет практических действий и силы творческого мышления. Одним словом, мы рекомендуем ключевым силам в Евроатлантическом регионе предпринять активные и позитивные действия по мобилизации сил вокруг инициативы, которая обеспечит ощутимое продвижение к Евроатлантическому сообществу безопасности.

Предлагаемый подход — новая дипломатия

Со времени окончания «холодной войны» и распада Советского Союза в 1991 г. евроатлантическое сотрудничество в области безопасности двигалось по проторенному пути

договоров, организаций и консультаций, нацеленных на решение старых проблем и установление новых связей. Самые новаторские из этих мер были разработаны Конференцией по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая в 1994 г. была переименована в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Как Организация Североатлантического договора (НАТО), так и Европейский союз (ЕС) также приступили к реализации крупных программ по расширению и активизации внешних контактов ради решения проблем безопасности и социальных вопросов в государствах Центральной Европы, традиционно считавшихся частью Запада.

Сформировавшаяся в результате институциональная база позволила достичь заметных успехов. Например, благодаря ей стало возможно практическое и постоянное сотрудничество НАТО, ЕС и России, приведшее к заключению Дейтонских соглашений и окончанию балканских войн. Эти события также послужили стимулом к заметным усилиям по примирению как между странами бывшего Советского Союза, так и между этими странами и Западом.

В целом можно с уверенностью утверждать, что безопасность и благосостояние стран Центральной Европы значительно улучшились; важные шаги вперед были сделаны также на пространстве бывшего СССР. Проблемой остается то, что на различных уровнях взаимодействия существует чувство отчуждения. Задача построения сообщества по-прежнему далека от выполнения, а в ряде случаев утратила импульс.

К сожалению, ведущие нации и организации Евроатлантического сообщества включая НАТО, ЕС, ОБСЕ, а также Содружество Независимых Государств (СНГ) и Организацию Договора коллективной безопасности (ОДКБ) в целом двигались по несогласованным траекториям, зачастую соперничая друг с другом и лишь изредка реализуя взаимосвязанные стратегии.

В результате их вклад оказался значительно менее весомым, чем это было возможно с учетом имеющихся у них ресурсов. Данная проблема особенно остро проявляется в восточных областях Евроатлантического пространства, а также при попытках ликвидировать старые разногласия между Западом и Востоком.

Дипломатические усилия пока осуществлялись в слишком узких рамках выработанных механизмов и методов. Неправительственные и международные организации совместно с другими элементами гражданского общества стремились к расширению локальных связей и диалога, однако эти усилия сдерживались соперничеством различных игроков (например, ЕС и ОБСЕ) и мало влияли на ход официальных переговоров. Кроме того, недостаточно учитывалась глубинная взаимосвязь между политическими и культурными вопросами, а некоторые наблюдатели полагают, что труднопреодолимым барьером зачастую является позиция России.

После двух десятилетий сохранения статус-кво или даже регресса ясно одно. Усилия со стороны участников продолжающихся конфликтов в регионе, а также со стороны США, Европы и России по построению плодотворного сотрудничества при помощи инструментов традиционной дипломатии и с опорой исключительно на политику безопасности и ее инструментарий оказались безрезультатными.

Наша главная рекомендация заключается в том, что для успеха усилий по построению безопасности на основе сотрудничества необходимо значительно изменить характер и задачи отношений в рамках всего Евроатлантического сообщества. Необходимо прекратить

соперничество между различными организациями, а также между государственными органами и организациями гражданского общества.

В частности, центральное место при определении наших усилий должен занять социальный, экономический и политический ландшафт, радикально изменившийся с появлением новых и быстро расширяющихся форм гражданского участия.

С самого начала, используя новые методы привлечения гражданского общества, мы предлагаем сконцентрироваться на двух критически важных проблемах:

- найти выход из конфликтов, сохранившихся после двух десятилетий традиционной дипломатии;
- определить способы, позволяющие восстановить продвижение к историческому примирению наций и государств там, где этот процесс замедлился.

Упор в наших рекомендациях сделан именно на этих двух ключевых моментах.

Нашим главным предложением является инициатива, которую должны предпринять основные игроки региона — Евросоюз, Россия и США, — организовав структуру управления сотрудничеством в решении вызовов XXI в. Такая схема аналогична структуре, использовавшейся для решения менее масштабного, но не менее опасного балканского кризиса в 1990-х годах. Она включала сотрудничество с НАТО, ОБСЕ и ООН. Схема эта была междисциплинарной по характеру и в конечном счете привела к успеху, положив конец войнам в этом регионе.

Полагаем, что те же принципы можно применить и к решению этой намного более масштабной и долгосрочной задачи: задействовать критически важную энергию и потенциал граждан вне государственных структур, дабы сформировать новое сознание сотрудничества внутри региона и в евроатлантическом пространстве.

Такая инициатива предполагала бы создание основ для взаимопонимания во всем Евроатлантическом регионе, а также в зонах локальных конфликтов. Она привела бы к установлению полномасштабного партнерства между правительствами и институтами гражданского общества, поощряя правительства использовать и задействовать весь свой инструментарий, не полагаясь лишь на инструменты военной и оборонной политики. Хорошим примером может служить недавняя дискуссия о «Плане Маршалла для гражданского общества» на совещании в рамках российско-германского форума «Петербургский диалог».

Наша инициатива предполагает принятие обязательств, аналогичных принятым двадцать лет назад в Боснии. Речь идет об активной разработке новых инструментов и процессов для содействия примирению как в масштабах всего региона, так и между конкретными государствами и народами в случаях, когда давняя вражда и недоверие препятствуют поступательному движению к сотрудничеству.

Одновременно мы настоятельно рекомендуем приложить максимум усилий для разработки возможных новых подходов к существующим затяжным конфликтам. Эти подходы подробно описаны в одном из дальнейших разделов настоящего документа.

Наконец, данную инициативу не следует привязывать к определенной форме государственного правления, религиозной или культурной ориентации или же членству в конкретной организации. Она должна задействовать возможности всех компонентов гражданского общества, включая

неправительственные организации, бизнес-структуры, а также религиозные и общественные организации, одновременно в полной мере используя существующие инициативы, например, «Восточное партнерство» ЕС, чтобы заложить фундамент для устойчивого эволюционного развития на принципах Хельсинкского заключительного акта.

Реализация

Чтобы возобновить движение к примирению, мы предлагаем ЕС, России и Соединенным Штатам официально объявить на Совете ОБСЕ, что они принимают на себя ответственность за разработку совместного Плана управления в XXI в., целью которого станет организация действенного евроатлантического сотрудничества в области безопасности.

Престижность лидерского положения будет сопровождаться ответственностью по формированию коллективной безопасности как в масштабах всего Евроатлантического сообщества, так и в тех его областях, которые по-прежнему нестабильны и подвержены конфликтам, в частности, в новой Восточной Европе (на Украине, в Белоруссии и Молдавии) и на Кавказе.

При этом США и ЕС следовало бы признать роль России в сфере политики и безопасности как полноправного евроатлантического партнера в решении проблем на этом пространстве. Со своей стороны Россия взяла бы на себя ответственность за конструктивную политику взаимодействия с государствами-сосеями, которая будет способствовать укреплению суверенитета, взаимному уважению в отношениях между государствами и развитию гражданского общества в регионе.

Основываясь на этом, все три стороны посвятят себя реализации согласованных инициатив по урегулированию существующих конфликтов. Они возьмут на себя обязательства по взаимодействию со всеми уровнями гражданского общества для привлечения новых и пока в основном не задействованных сил к делу укрепления сотрудничества в сфере безопасности в регионе.

Данная инициатива полностью задействовала бы сильные стороны и потенциал ОБСЕ — единственной организации, куда входят все страны региона. Принципы Хельсинкского заключительного акта и последующих соглашений также обеспечивают широкий общепринятый фундамент для политических усилий по развитию гражданского общества. Такие усилия отличались бы от прошлых инициатив в том отношении, что здесь не предполагалось бы заключение официальных договоров и создание новых организаций. Вместо этого работа велась бы на стыке многих дисциплин и в нескольких измерениях. Задачей стало бы придание импульса широкомасштабным усилиям. Роль ОБСЕ заключалась бы в координации этой работы и наполнении ее по мере необходимости содержанием.

Одним из важных шагов была бы реорганизация Совета ОБСЕ и его превращение из чисто совещательного органа в организацию, наделенную ответственностью за выполнение решений. Аппарат секретариата был бы расширен и реорганизован. Совет назначал бы рабочие группы, в рамках которых выполнение решений поручалось бы конкретным должностным лицам, а не регулировалось посредством консенсуса. С целью повышения гибкости ЕС отказался бы от требования, согласно которому рабочие группы должны выступать с единой позицией.

Иными словами, это стало бы политической инициативой, где весь объем полномочий принадлежит ЕС, России и США, инициативой, которая будет использовать все имеющиеся методы, чтобы возобновить процессы коллективной безопасности.

Региональные конфликты

Основополагающая идея сообщества безопасности, к созданию которого стремится EASI, заключается в том, чтобы различные стороны в Евроатлантическом регионе согласились никогда не использовать друг против друга силу и не угрожать применением силы. Недавние отступления от этого принципа привели к вспышке напряженности вокруг затяжных конфликтов между государствами и внутри государств. Таким образом, для построения сообщества безопасности требуется урегулирование этих затяжных конфликтов, а также примирение сторон.

В частности, очаги постсоветских конфликтов представляют собой зоны неопределенного суверенитета, образовавшиеся вследствие того, что советская система не обеспечила разрешение споров между автономными территориями и столицами союзных республик.

Необходимо, основываясь на примерах расширенного европейского пространства, изучить творческие модели, которые станут примером для создания будущих конструкций суверенитета, приемлемых для обеих сторон.

Затяжные конфликты на постсоветском пространстве — в Южной Осетии, Абхазии, Нагорном Карабахе и Приднестровье — не единственный источник угрозы для мира и стабильности в Евроатлантическом регионе. Однако каждый из них отражает прежде всего элементарную неспособность стран региона справиться с существующими центробежными силами, учесть потребности в безопасности, испытываемые государствами и субгосударственными структурами после развала Советского Союза. В силу этих причин усилия EASI по построению всеобъемлющего и открытого для всех сообщества безопасности обеспечивают надлежащий фон для активизации работы по урегулированию конфликтов. Аналогичным образом достижение прогресса в урегулировании любого из этих конфликтов помогло бы евроатлантическим государствам поддержать новую объединяющую парадигму, подчеркивающую их общую судьбу в глобализирующемся мире.

В настоящий момент конфликт вокруг Нагорного Карабаха отличается крайней нестабильностью, реальна перспектива возобновления боевых действий между Азербайджаном и Арменией. Обе стороны стремятся к достижению военного преимущества. В случае новых столкновений между ними нетрудно представить ситуацию, когда Россия, Турция, Иран и другие государства будут легко втянуты в более широкий региональный конфликт. Столкнувшись со столь серьезными рисками, международное сообщество продемонстрировало удивительное единство, задействовав все стороны на самом высоком уровне, сформулировав принципы урегулирования конфликта и подталкивая стороны к принятию компромиссного решения. Проблема заключается в отсутствии у сторон конфликта реальной заинтересованности в реализации предлагаемых условий реалистичного будущего урегулирования.

Конфликты в Абхазии и Южной Осетии — не просто поле боя для выяснения российско-грузинских противоречий; два эти конфликта тесно связаны. Непосредственное требование заключается в недопущении насилия вдоль границ, разделяющих стороны. Российская Федерация и Грузия, а также США и Европейский союз несут основную ответственность за соблюдение этого требования. За рамками этой ограниченной задачи имеет смысл работать на двух направлениях: отношения Тбилиси с Сухуми/Цхинвалом и российско-грузинские отношения. Одним из направлений для обсуждения и возможного сотрудничества может быть обеспечение безопасности в преддверии зимних Олимпийских игр 2014 г. в Сочи. Во всех случаях высшим приоритетом должно быть практическое сотрудничество с целью сделать жизнь людей, непосредственно затронутых этими конфликтами, более безопасной и терпимой.

Возобновление военных действий в Приднестровье, по всей видимости, менее вероятно, хотя риск все же существует. Внешние участники официального процесса по урегулированию конфликта в формате 5 + 2 согласовали практически все основные конструктивные элементы такого решения, позиции жителей Молдавии и Приднестровья за два последних десятилетия относительной стабильности и фактического разделения разошлись еще дальше. Состояние застоя подтолкнуло некоторых деятелей к безответственным и провокационным заявлениям, которые оказали негативное влияние на процесс урегулирования конфликта. Сейчас необходимо пристальное внимание к реализации плана 5 + 2 со стороны посредников и наблюдателей, а также намного более эффективное использование существующих инструментов для обеспечения примирения и установления доверия между сторонами. Если продемонстрировать на примере Приднестровья, что разрешение конфликтов действительно возможно, это вполне может стать основой для организации Евроатлантического сообщества безопасности.

В заключение необходимо отметить, что дальнейшее рассмотрение этих конфликтов в изоляции друг от друга скорее всего не принесет желаемых результатов. Еще губительнее тот факт, что применение методов вовлечения гражданского общества, например, развитие связей между коммерческими, религиозными и гражданскими организациями через разделительные линии конфликтов, сдерживается порождаемой этими конфликтами конфронтацией. Таким образом, евроатлантическое пространство проигрывает дважды: конфликты продолжаются, а работа по формированию чувства общности в масштабах региона откладывается. Таким образом, необходимо продолжать традиционную дипломатическую работу, которая, безусловно, сохранит огромное значение. При этом мы полагаем, что ни в пределах региона, ни между различными областями Евроатлантического сообщества невозможно сформировать достаточную степень общности без согласованных усилий, включающих разнообразные способы гражданского участия. Только при таком расширенном участии возможна реализация общих представлений, на которых должно строиться продуктивное и действенное Евроатлантическое сообщество безопасности.

Реализация

После тщательного анализа и обсуждения этих конфликтов мы рекомендуем использовать при урегулировании конфликтов в Евроатлантическом регионе следующие принципы и шаги:

- Очевидна необходимость в том, чтобы выйти за рамки государственных структур (где официальные процессы урегулирования конфликтов по сути прекращают действовать) и найти способы обеспечения поддержки мирного урегулирования среди элит и широких общественных кругов в государствах — сторонах конфликта. Для начала следует призвать руководителей обеих сторон сделать отказ всего населения от войны одним из основных приоритетов. Кроме того, чтобы изменить текущую динамику, следует расширить методы традиционной дипломатии за счет ведения альтернативного диалога в духе Дартмута, совещаний «следующего поколения» и использования социальных сетей для подготовки вовлеченного в конфликт населения к приятию того, что речь необязательно должна идти об игре с нулевой суммой.
- Значительную поддержку в деле преодоления критических тупиковых ситуаций могли бы оказать бывшие главы государств и правительств, организованные по типу созданного Нельсоном Манделой Собрания старейшин.

- Евроатлантическое сообщество безопасности должно закрепить и отстаивать основополагающий принцип уважения прав национальных меньшинств и отдельных граждан, закрепленный в Хельсинкской декларации. Народы должны иметь право на самоопределение на уровне отдельных граждан и групп, не требуя права на отделение от национальных государств.
- Социальные отношения должны строиться на подлинно общих ценностях и интересах; базовые принципы поведения в случае разногласий должны быть согласованы на уровне отдельных граждан. Ключом к укреплению межобщественных связей является формирование активного гражданского общества. За счет повышения открытости и развития в различных общественных группах культуры диалога и взаимных уступок можно ослабить взаимное противостояние и укрепить доверие между народами, тем самым создавая условия для продвижения к урегулированию конфликтов.
- Шансы на успешное урегулирование конфликтов выше при наличии демократических институтов, однако процесс демократизации может порождать нестабильность. При урегулировании каждого конфликта евроатлантическим государствам следует сотрудничать, стимулируя переход от автократии советского типа к более плюралистическим системам государственного управления. Это позволит более прагматичным представителям делового сообщества и населения в целом возложить на свое руководство ответственность за продуктивное участие в официальных процессах урегулирования конфликтов.
- Необходимо привести доводы и в пользу материального вклада в урегулирование конфликтов. Для решения проблем во всех четырех перечисленных выше случаях потребуются финансирование, пусть и не столь масштабное, как в некоторых других регионах мира. Следует призвать к финансовому участию тех, кто мог бы выиграть от урегулирования конфликтов, предоставив компенсацию тем, кто проиграет. России, учитывая ее географическое положение и историческое значение, следует сыграть в этих усилиях активную позитивную роль в сотрудничестве с другими сторонами включая ЕС и США.
- Важно перевести урегулирование конфликтов на институциональный уровень. В этом случае полезной структурой может быть ОБСЕ, став предпочтительным инструментом для осуществления ряда действий в сфере урегулирования конфликтов (например, ОБСЕ могла бы выступать в качестве связующего звена между альтернативным диалогом и официальными контактами). При этом ОБСЕ не может быть единственным инструментом Евроатлантического сообщества безопасности. Евроатлантическое сообщество безопасности не является представителем единственной организации, оно должно принимать участие в работе всех институтов региона. Что касается ОБСЕ, следует быть реалистами и признать, что научить созданную 35 лет назад структуру новым методам весьма проблематично. Задача состоит в том, чтобы помочь этой организации адаптировать свои возможности для достижения задач, поставленных нами в самом начале.
- Наконец, руководители Евроатлантического региона должны призвать к ответу тех представителей сообщества, которые по-прежнему наносят ущерб его высшим интересам безопасности своей негативной политикой, заявлениями и практикой, приводящими к углублению, а не смягчению конфликтов и разделительных линий.

Историческое примирение

Устранение исторических обид — далеко не новая проблема обеспечения европейской безопасности. Давняя вражда и глубоко укоренившиеся подозрения царили на континенте до окончания Второй мировой войны, когда Западная Европа приступила к борьбе с ними в контексте атлантического и европейского проектов. Эти усилия позволили снять не только вопросы, связанные с Германией, но и проблемы, затрагивающие ряд других государств, включая отношения между Францией и Германией, Португалией и Испанией, Италией и Австрией.

Тем не менее в целом по окончании Второй мировой войны исторические проблемы на востоке Европы были не урегулированы, а лишь заморожены. Усилия по примирению были предприняты в Центральной Европе лишь после окончания «холодной войны», когда бывшие социалистические страны сделали шаги к примирению, осуществляя процесс внутренней демократизации и интеграции в европейские и атлантические структуры. В частности, метод «медленной дипломатии» в рамках Европейского союза весьма способствовал внутривосточному примирению и обеспечил положительную динамику на других направлениях включая украинско-польские и украинско-венгерские отношения, а также ряд регионов на Балканах.

Следует тем не менее подчеркнуть, что примеры успешного урегулирования конфликтов после Второй мировой войны и после «холодной войны» имели место в общем контексте атлантической и европейской интеграции либо определялись динамикой этой интеграции. Ряд текущих ситуаций, в том числе на Балканах, а также отношения Греции с Турцией по-прежнему развиваются в данном контексте. Однако этого нельзя сказать относительно России и многих из граничащих с ней государств. Тем не менее отношения России с рядом ее бывших противников по Второй мировой войне, например, с Германией, улучшились настолько, что можно говорить о формировании сообщества безопасности, а в некоторых случаях, в частности, с Финляндией, достигнуто полное примирение. Наблюдаются позитивные подвижки в отношениях России с Польшей и с прибалтийскими государствами, хотя этот процесс идет неуверенно и остается хрупким.

Основной задачей на данный момент является развитие успехов, достигнутых в Западной и Центральной Европе, а также в отношениях между Россией и ключевыми соседними государствами, дабы достичь консенсуса относительно Евроатлантического сообщества безопасности и приверженности данному проекту со стороны множества участвующих в нем партнеров.

При проведении этой работы руководителям государств следует учесть уроки процесса примирения, который имел место в рамках Европейского союза. «Медленная дипломатия» позволила государствам преодолеть историческую вражду и сконцентрироваться на практическом сотрудничестве и достижении консенсуса по основным вопросам. Процесс начался на основе признания демократических прав, подробно закрепленных в Хельсинкском заключительном акте, но при этом не требовал конкретных предварительных обязательств. То же относится и к предлагаемой нами инициативе.

Данный план будет представлен в ОБСЕ для одобрения и поддержки. В частности, ЕС откажется от попыток ограничить ответственность ОБСЕ в регионах конфликтов. США согласятся расширить ресурсы неправительственных организаций и сосредоточить усилия на сотрудничестве с Россией в данном регионе. ОБСЕ сформирует рабочую группу из стран, вовлеченных в конфликты в каждом регионе, чтобы выработать порядок действий и скоординировать их выполнение. План действий

следует разрабатывать в рамках диалога, привлекая все стороны конфликта, а также внешних игроков, которым предстоит участвовать в его урегулировании. Каждый член ОБСЕ согласится на реализацию этого предложения. Страны региона приступят к сепаратным консультациям друг с другом при поддержке ОБСЕ, имея целью выработать собственные специальные программы, особенно в области культурного и исторического примирения.

Для достижения успеха соседним странам, разделяемым исторической памятью, потребуется решить проблемы и конфликты, оставшиеся после развала Советского Союза и окончания «холодной войны». Для примирения между Российской Федерацией и странами, которые когда-то входили в состав советского блока или даже самого СССР, нужен новый уровень решимости. Процесс сближения России и Польши, который начался в 2008—2009 гг., позволяет предположить, что эта задача, будучи сложной, не является недостижимой. Стоит взглянуть на уроки этого процесса:

- Стремления к справедливости ради самой справедливости недостаточно. Необходимой предпосылкой для исторического примирения является осознанная потребность работать над его достижением ради национальных интересов. Новый диалог между Москвой и Варшавой был обусловлен необходимостью устранить препятствия в отношениях России с Европейским союзом в целом.
- Критически важно уважение к пострадавшей ранее стороне. Например, ради эффективного взаимодействия с Варшавой Москве пришлось проявить подлинное уважение к бывшему сателлиту. Поляки ожидали как минимум равного отношения. В конечном счете российские представители признали их равной стороной диалога.
- Примирение — это прежде всего двусторонний межгосударственный процесс, который определяется конкретными потребностями сторон и доступными им возможностями. Глобальные/региональные институты и международные процедуры играют в основном функциональную роль.
- К примирению способны лишь сильные и уверенные в себе партнеры. Вступление Польши в НАТО и ЕС придало ей достаточную уверенность, чтобы открыться в восточном направлении. Тот факт, что с российской стороны процесс возглавил человек с безупречной репутацией националиста, такой как премьер Владимир Путин, по сути обеспечил реализацию этого процесса внутри страны и укрепил доверие к нему. С польской стороны позиции премьера Дональда Туска укрепились после избрания президентом страны его единомышленника Бронислава Коморовского.
- Достичь примирения можно только при непосредственном и максимально деликатном рассмотрении самых серьезных исторических обид и потенциально спорных вопросов. Следует предоставить историкам полный доступ к архивам, особенно касающимся проблемных моментов. Для польско-российских отношений таким моментом было убийство польских офицеров и гражданских лиц в Катыни по приказу Сталина в 1940 г. При этом примирение не ограничивается признанием вины и извинением. Оно связано с изменением самой сути отношений.
- Символические жесты имеют значение. Поляки особенно оценили заявление Путина у мемориала убитым в Катыни польским офицерам (в той же мере они оценили жест канцлера Западной Германии Вилли Брандта, в 1970 г. преклонившим колено перед памятником героям Варшавского гетто). Ранее Путин получил одобрение финнов, возложив венок к могиле фельдмаршала Карла Густава Маннергейма.

- Официальные заявления с изложением нового официального взгляда на историю являются обязательными. В рамках польско-российских отношений таким документом стало заявление российской Государственной думы «О Катынской трагедии и ее жертвах», возложившее вину за катынское преступление на Сталина и его приспешников.
- Совместная работа может позволить достичь большего, чем традиционный метод переговоров. Надо поставить перед совместными комиссиями историков задачу просмотреть материалы, доступ к которым был недавно открыт, и представить сопоставимые исторические сюжеты. Столь же важен пересмотр учебников истории в соответствии с выводами совместной комиссии. В этом плане особенно поучителен опыт Российско-польской группы по сложным вопросам при подготовке антологии «Белые пятна — черные пятна: сложные вопросы в российско-польских отношениях».
- Жизненно важно участие общества. Гражданские форумы могут сыграть ведущую роль в восстановлении связей между влиятельными элементами гражданского общества. Церкви также могут сыграть важную роль, особенно там, где они обладают прочным моральным авторитетом. Телепередачи, фестивали искусств, переводы книг и спортивные соревнования, подчеркивая человеческую суть «стремящихся к примирению сторон», способны сломать лед и привести к сближению сторон.

Однако нужно оставаться реалистами. Преодолеть давние исторические обиды одним махом невозможно, поскольку во многих случаях примирение является проблемой внутри отдельных стран, а не отношений между ними. Более того, проблема касается не столько прошлого, сколько настоящего и будущего стран, когда дело доходит до основополагающих ценностей и стоящих на кону принципов. Для продвижения вперед требуется лидерство на самых высоких уровнях, как это демонстрирует ситуация в российско-польских отношениях: нужно время, чтобы перейти от тщательно подготовленного политического начинания к смене установок во всем обществе. Поэтому необходимо признать, что возможные результаты будут весьма ограниченными, если не все стороны представляют собой открытое демократическое общество. Тем не менее даже при наличии расхождений они не должны быть предлогом для бездействия.

Реализация

- Углубить процесс сближения России и Польши за счет дополнительных уступок по вопросу об открытии архивов и поощрения расширенных трансграничных общественных контактов. Привлечь молодежь, например, построив в Калининграде и соседних польских регионах (Гданьске и т. п.) центры российско-польских молодежных обменов.
- Распространить усилия по примирению на государства Прибалтики: Эстонию, Латвию и Литву. Задействовать в России и Прибалтике представителей экономических кругов, которым улучшение отношений может быть выгодно.
- Выявить в отношениях России и Прибалтики сложные вопросы, которые требуют первоочередного решения:
 - насильственная аннексия Советским Союзом Эстонии, Латвии и Литвы; последующее введение там советской системы; страдания, которым многие граждане этих стран подверглись при сталинском режиме; массовые депортации;

- добровольное участие эстонцев и латышей в войсках СС, а также в боевых действиях против Красной армии во время Второй мировой войны; повторное включение Эстонии, Латвии и Литвы в состав Советского Союза по окончании Второй мировой войны; новый виток массовых депортаций; значимость победы над нацизмом в 1945 г.;
- темпы и масштабы интеграции русскоязычных меньшинств в эстонское и латвийское общества.
- Открытие относящихся к Прибалтике российских архивов за 1939—1949 гг., а также создание с участием России и каждого из трех прибалтийских государств совместных двусторонних комиссий по сложным вопросам и совместных комиссий историков.
- Возврат все еще удерживаемых национальных символов, которые были вывезены в Москву в 1940 г., например, золотых цепей президента Эстонии.
- В качестве меры по укреплению доверия — отказ от проведения в приграничных районах военных учений, воспринимаемых как угроза всеми сторонами.
- Расширение трансграничных деловых и культурных связей в приграничных районах Ленинградской, Псковской и Калининградской областей с российской стороны и в соответствующих районах Эстонии, Латвии и Литвы за счет подписания соглашения о приграничных поездках, как это предусмотрено в Шенгенском соглашении.
- Подготовка к визитам на высшем уровне, в рамках которых российский президент посетит каждое из трех прибалтийских государств, что позволит достичь символической «нормализации» двусторонних отношений. Такая подготовка включала бы официальное заявление российского парламента по вопросу принудительной аннексии, сопровождаемое официальным отказом прибалтийских государств от требований к Российской Федерации о выплате репараций и компенсаций.
- Завершение процесса ратификации российско-эстонского договора о границе.
- Хотя примирение по сути представляет собой двусторонний процесс, следует шире использовать существующие институты, в частности, Совет Европы, ОБСЕ и прочие организации, в состав которых входят все стороны. Они могут оказать ценное содействие в процессах примирения.

Заключение

После двух десятилетий упорной работы нельзя сделать вывод о том, что в Евроатлантическом регионе сформировалось чувство общей судьбы. Государства по-прежнему преследуют традиционные цели традиционными способами, а государственные деятели и политики все еще мыслят в терминах давно ушедшего мира. В целом наблюдается сильное сопротивление, если не прямое противодействие, использованию способов, позволяющих привлечь граждан или гражданские институты этих стран к процессам урегулирования конфликтов, исторического примирения или создания более безопасной среды. По-прежнему остро ощущается историческая вражда; более того, работа по урегулированию существующих конфликтов ведется в режиме дипломатических переговоров, а не усилий к примирению между народами. Для преодоления

питающих эти конфликты исторических обид требуется всеобъемлющий, комплексный и многоуровневый процесс, выходящий за рамки официальных дипломатических усилий и вовлекающий различные слои общества в активный и позитивный диалог с представителями противоположной стороны.

Изложенные нашей рабочей группой меры и подходы сами по себе не приведут к созданию полностью сформировавшегося и функционального Евроатлантического сообщества безопасности. Для достижения этой цели потребуются десятилетия. При этом мы полагаем, что предложенные в настоящем документе меры по продвижению в этом направлении могут стать началом использования основополагающих элементов, повышающих эффективность дипломатии и синхронизирующих ее с нуждами XXI в. Затем стороны могут приступить к урегулированию региональных конфликтов, которые превратились в значительное препятствие эффективному и продуктивному сотрудничеству во всем Евроатлантическом регионе, а также развивать успех на ключевых направлениях и содействовать процессам исторического примирения, в рамках которых уже началось устранение коренных причин исторической вражды и неприязни.

РАБОЧАЯ ГРУППА EASI ПО ИСТОРИЧЕСКОМУ ПРИМИРЕНИЮ И ЗАТЯЖНЫМ КОНФЛИКТАМ

Джон К. Корнблюм (сопредседатель, США). Старший юриконсульт компании «Norr Stiefenhofer Lutz» (Берлин). Бывший председатель компании «Lazard & Co.» (Германия). Бывший посол в Германии, посол по особым поручениям при заключении Дейтонского мирного соглашения.

Владимир Лукин (сопредседатель, Россия). Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Бывший посол России в США. Чрезвычайный и полномочный посол.

Адам Даниель Ротфельд (сопредседатель, Польша). Бывший министр иностранных дел Польши. Сопредседатель Российско-польской группы по сложным вопросам.

Джеймс Коллинз (исполнительный директор, США). Директор программы России и Евразии Фонда Карнеги за Международный Мир. Бывший посол США в Российской Федерации.

Мэттью Рожански (исполнительный директор, США). Заместитель директора программы России и Евразии Фонда Карнеги за Международный Мир.

ЧЛЕНЫ

Оксана Антоненко (Великобритания). Старший научный сотрудник по России и Евразии Международного института стратегических исследований.

Владимир Барановский (Россия). Заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений.

Александр Чалый (Украина). Чрезвычайный и полномочный посол. Бывший первый заместитель министра иностранных дел Украины.

Иштван Дьярмати (Венгрия). Президент и директор Международного центра по демократическому переходному периоду и Института им. Тома Лантоса. Бывший дипломат.

Тедо Джапаридзе (Грузия). Директор Центра энергетической и экологической безопасности при Дипломатической академии Азербайджана. Бывший министр иностранных дел Грузии.

Ирина Кобринская (Россия). Ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Роберт Х. Легволд (США). Почетный профессор политологии Колумбийского университета. Директор Евроатлантической инициативы в области безопасности.

Рене Нюберг (Финляндия). Генеральный директор организации «Восточный офис финской промышленности». Бывший посол.

Гарольд Сондерс (США). Директор по международным отношениям фонда «Kettering Foundation». Председатель и президент Международного института по устойчивому диалогу.

Ян Техау (Германия). Директор европейского отделения Фонда Карнеги за Международный Мир.

Дмитрий Тренин (Россия). Директор Московского Центра Карнеги Фонда Карнеги за Международный Мир.

Игорь Юргенс (Россия). Председатель правления Института современного развития.

EASI

ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

МОСКВА ■ БРЮССЕЛЬ ■ ВАШИНГТОН

О ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЕ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Начало деятельности Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI) было положено в 2009 г. Фондом Карнеги за Международный Мир. EASI представляет собой уникальный политический процесс, нацеленный на выработку концептуальных основ создания единого Евроатлантического сообщества безопасности.

Впервые бывшие политики, дипломаты, военачальники и лидеры бизнеса из России, США, Канады, Центральной Европы и стран Европейского союза объединили усилия, чтобы выработать совместные подходы и предложить практические шаги по преодолению наследия прошлого и выработке основ строительства более безопасного будущего на основе взаимного доверия и сотрудничества.

СОПРЕДСЕДАТЕЛИ

Вольфганг Ишингер (Германия). Председатель Мюнхенской конференции по вопросам безопасности и директор по связям с государственными структурами компании «Allianz SE» (Мюнхен). Бывший посол Германии в Великобритании и США, бывший госсекретарь (заместитель министра иностранных дел) Федерального министерства иностранных дел ФРГ.

Игорь Иванов (Россия). Президент Российского совета по международным делам, профессор Московского государственного института международных отношений. Бывший министр иностранных дел России.

Сэм Нанн (США). Сопредседатель и генеральный директор Фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы», почетный профессор Школы международных отношений Сэма Нанна при Технологическом институте Джорджии. Бывший сенатор от штата Джорджия, бывший председатель Комитета по делам вооруженных сил Сената США.

ДИРЕКТОР

Роберт Х. Легволд (США). Почетный профессор политологии Колумбийского университета.

ЧЛЕНЫ КОМИССИИ

Чарльз Бойд (США). Заслуженный эксперт по вопросам национальной безопасности Центра национальных интересов. Генерал в отставке, бывший заместитель командующего Вооруженными силами США в Европе.

Десмонд Браун (Великобритания). Руководитель Группы высокого уровня членов британского Парламента по многостороннему ядерному разоружению и нераспространению, руководитель Европейской сети лидеров по вопросам многостороннего ядерного разоружения и нераспространения. Бывший министр обороны Великобритании.

Хикмет Четин (Турция). Бывший министр иностранных дел Турции.

Олександр Чалый (Украина). Бывший первый заместитель министра иностранных дел Украины. Чрезвычайный и полномочный посол Украины.

Александр Дынкин (Россия). Академик РАН. Директор Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Виктор Есин (Россия). Бывший начальник штаба Ракетных войск стратегического назначения. Генерал-полковник в отставке. Главный научный сотрудник Института США и Канады РАН.

Герман Греф (Россия). Президент, председатель правления Сбербанка России, бывший министр экономического развития и торговли России.

Иштван Дьярмати (Венгрия). Президент и директор Международного центра по демократическому переходному периоду и Института им. Тома Лантоса. Бывший дипломат.

Стивен Хэдли (США). Главный советник по международным делам Института мира США. Бывший советник президента США по вопросам национальной безопасности.

Тедо Джапаридзе (Грузия). Директор Центра энергетической и экологической безопасности при Дипломатической академии Азербайджана. Бывший министр иностранных дел Грузии.

Дональд Дж. Джонстон (Канада). Бывший генеральный секретарь Организации экономического сотрудничества и развития.

Кэтрин Келлехер (США). Старший научный сотрудник Института международных отношений Уотсона при Университете Брауна, профессор факультета государственной политики Мэрилендского университета. Бывший заместитель помощника министра обороны США по России, Украине и Евразии. Бывший представитель Министерства обороны США в НАТО.

Джон Керр (Великобритания). Заместитель председателя компании «Royal Dutch Shell». Бывший дипломат.

Джон К. Корнблюм (США). Старший юрисконсульт компании «Norr Stiefenhofer Lutz» (Берлин). Бывший председатель компании «Lazard & Co.» (Германия). Бывший посол в Германии, посол по особым поручениям при заключении Дейтонского мирного соглашения.

Жак Ланксад (Франция). Председатель Морской академии, президент Средиземноморского фонда стратегических исследований. Бывший начальник Генерального штаба Вооруженных сил Франции.

Владимир Лукин (Россия). Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Бывший посол России в США. Чрезвычайный и полномочный посол.

Клаус Мангольд (Германия). Председатель наблюдательного совета компании «Rothschild GmbH» (Франкфурт). Бывший член совета директоров компании «Daimler Chrysler AG».

Ричард Мацке (США). Президент компании «NESW Solutions». Бывший вице-председатель совета директоров компании «Chevron Corporation».

Рене Нюберг (Финляндия). Генеральный директор Восточного представительства финской промышленности. Бывший посол Финляндии в России. Чрезвычайный и полномочный посол.

Адам Даниель Ротфельд (Польша). Бывший министр иностранных дел Польши. Сопредседатель Российско-польской группы по сложным вопросам.

Фолькер Рюэ (Германия). Бывший министр обороны Германии. Бывший депутат Бундестага.

Армен Саркисян (Армения). Президент компании «Knightsbridge Group», основатель и директор Центра «Евразия» Кембриджского университета. Бывший премьер-министр Армении.

Вячеслав Трубников (Россия). Бывший заместитель министра иностранных дел и директор Службы внешней разведки России. Генерал армии в отставке. Чрезвычайный и полномочный посол.

ФОНД КАРНЕГИ

ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

О ФОНДЕ КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Фонд Карнеги за Международный Мир — негосударственная некоммерческая организация, основными задачами которой является содействовать развитию сотрудничества между странами и стимулировать активное участие США в международных делах. Фонд был основан в 1910 г., он занимается внепартийной деятельностью, нацеленной на достижение практических результатов.

К своему столетнему юбилею Фонд Карнеги превратился в первую в мире глобальную экспертно-аналитическую организацию с динамично развивающимися подразделениями в Вашингтоне, Москве, Пекине, Бейруте, Брюсселе. Эти пять городов представляют собой центры глобального управления и регионы, чья политическая эволюция и действия на международной арене в наибольшей степени определяют ближайшие перспективы международного мира и экономического прогресса.

© 2012 Carnegie Endowment for International Peace. All rights reserved.

Евроатлантическая инициатива в области безопасности действует при финансовой помощи «Robert Bosch Stiftung», Carnegie Corporation of New York, Фонда Галуста Гюльбенкяна, фонда «Hurford Foundation», «The Nuclear Threat Initiative», фонда «Robert & Ardis James Foundation» и фонда «Starr Foundation», а также при поддержке Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН и Международного фонда «Единый мир».

Ответственность за сделанные в настоящем документе заявления и выраженные здесь мнения возлагается исключительно на его авторов.



CarnegieEndowment.org/EASI

EASI

ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

МОСКВА ■ БРЮССЕЛЬ ■ ВАШИНГТОН

ФОНД КАРНЕГИ

ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР