

ЧАСТЬ II. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

Введение

Основные положения прогноза мировой политики, опубликованного в конце 2003 г. Фондом перспективных исследований и инициатив, подтвердились*. Указанные в прогнозе узловые направления и проблемы: события в Ираке и стратегия США на Ближнем Востоке, ситуация на Дальнем Востоке и в Северо-Восточной Азии, состояние трансатлантических отношений—оставались важнейшими факторами динамики мирового развития, равно как и отношений России с ведущими международными игроками. Трагические события 2004 года в Испании, России и других странах свидетельствуют о дальнейшем росте угрозы терроризма. По инициативе РФ была принята резолюция ООН по терроризму. Однако международное сотрудничество и координация действий с целью противостоять этой угрозе пока не вышли на необходимый уровень эффективности.

В значимом для России международно-политическом ареале контуры взаимодействия главных действующих лиц на предстоящие несколько лет во многом определены прошедшими в конце 2003 – 2004 гг. выборами. Несмотря на некоторые изменения, с переизбранием Президента Путина не произошло переоценки основных целей и приоритетов российской внешней политики. Вряд ли можно ожидать изменений после выборов и референдума в Белоруссии. Победа республиканцев на выборах в США также означает продолжение прежнего курса – возможно, с поправкой на больший учет трансатлантических связей, ООН и других международных институтов. Вместе с тем не исключена корректировка подхода к отношениям с Россией в сторону большей жесткости, по крайней мере в краткосрочной перспективе. В то же время установление нового режима в Грузии и острый политический кризис в связи с президентскими выборами на Украине создают основу для изменения установившегося за последнее десятилетие политического баланса.

В 2004 году была зафиксирована новая международно-политическая конфигурация в Европе и в мире—с завершением самого масштабного в истории Европейского Союза раунда расширения, а также принятием в НАТО новых членов, в том числе стран Балтии. При этом сомнения относительно возможности новых разделительных линий в Европе и геополитического соперничества России и Запада, усилились. Развитие событий в одинаково решающей степени зависит от трех ключевых факторов:

- внешнеполитического курса России и ее внутривнутриполитического развития;
- ситуации в европейских новых независимых государствах – прежде всего Украине и Грузии;
- восприятия указанных двух факторов в Европе и США.

В целом в 2004 году удалось сохранить превалирующее значение вектора сотрудничества во взаимоотношениях России с Западом, в первую очередь ЕС и

* Россия и мир: 2004. Ежегодный прогноз. Экономика и внешняя политика. М.: ФПИИ, ИМЭМО РАН, 2003.

США. Хотя в 2004 г. не было найдено решение некоторых важных проблем (прежде всего Калининградского транзита), Россией была продемонстрирована договороспособность и стремление к нахождению компромиссов в отношениях с Европейским Союзом. В результате, в частности, было получено его согласие по вопросу вступления России в ВТО. Того же удалось достичь путем переговоров и уступок по окончательному урегулированию пограничных проблем и на саммите в Китае (причем без ангажирующего Россию стратегического выбора по маршруту будущего нефтепровода на Дальнем Востоке). По состоянию на конец 2004 г. у России есть шансы вступить в ВТО в рамках переговорного «фраунда Дохи». Однако у ЕС сохраняется возможность процедурно затормозить этот процесс на стадии многосторонних переговоров, что может быть использовано в качестве санкций против России в случае резкого ухудшения отношений.

Россия остается ответственным и – наряду с США – самым активным членом антитеррористической коалиции. Она занимает конструктивную позицию по стабилизации ситуации в Ираке. Укреплены налаженные двусторонние и иные форматы партнерства с ведущими западными державами. Внешнеполитическая активность России на западном направлении даже несколько усилилась—что свидетельствует не только о твердости намерений продолжать и укреплять сотрудничество, но и о необходимости преодолевать растущее недоверие со стороны Запада. Последнее обусловлено наметившимися еще ранее внутривнутриполитическими тенденциями и заметно усилилось с принятием решения о реформе избирательной и федеральной систем после теракта в Беслане.

Можно ожидать, что неоднозначность восприятия России на Западе станет еще заметнее. Примат политической стабильности и экономической выгоды в отношениях с Россией, приемлемый для руководства и бизнес-кругов ряда крупнейших европейских государств, не разделяется обществом и большинством СМИ. Этот фактор трудно будет не учитывать при принятии решений руководством западных стран. Настороженность в отношении России подпитывается и генетической памятью новых участников ЕС и НАТО из числа стран Центральной и Восточной Европы.

Помимо ситуации в самой России, решающее влияние на состояние отношений России с Западом в 2005 году будет оказывать развитие событий в новых независимых государствах. Источником нестабильности останется возросшая в 2004 г. напряженность в Южной Осетии и Абхазии. Сделанное год назад предположение о возможности резкого осложнения ситуации в связи с президентскими выборами на Украине, к сожалению, полностью подтвердилось.. В 2005-2006 гг. соперничество за влияние на Украину, Молдову и Грузию станет растущей проблемой в отношениях между Россией и Западом. Что, тем не менее, вряд ли снизит активность российской политики в постсоветском пространстве, во многом объективно обоснованной экономически, а в Центральной Азии – и с точки зрения безопасности.

Россия, видимо, будет продолжать прикладывать все усилия, чтобы закрепить достигнутые в 2004 г. успехи в Центральной Азии, с одной стороны, а с другой, – как минимум, выиграть время, чтобы закрепить на будущее позиции, прежде всего экономические, в европейских новых независимых государствах. Плохая совместимость «проекта СНГ» в его нынешнем виде с заявленным и пока не отмененным «европейским выбором» остается одним из усиливающихся противоречий российской внешней политики.

Цепь политических неудач и провалов т.н. "политтехнологий" (в конце 2003 г. в Молдове и Грузии, в 2004 г. в Абхазии, Украине) критически остро ставит вопрос о совершенствовании концепции, методов и PR сопровождения российской политики, особенно в европейской части СНГ.

В то же время на характер российской политики будет также воздействовать то, как она будет восприниматься Западом. Еще более актуальным становится вывод прошлогоднего прогноза о возрастании вероятности того, что «негативная интерпретация Западом некоторых аспектов внутривнутриполитического развития в России вызовет с ее стороны встречную реакцию, может начаться кумулятивный процесс осложнения их взаимоотношений». В итоге может сработать эффект «самосбывающегося пророчества».

Тем не менее, растущая взаимозависимость России с Европейским Союзом (в экономике) и с США (в сфере безопасности) будет подталкивать к поиску взаимоприемлемых решений. Особое значение для Москвы сохранит участие в «форматах грандов» - прежде всего «большой восьмерки». «Реперной точкой» в этом плане является запланированный на 2006 год саммит G8 в Москве. В направлении большего взаимопонимания и взаимодействия будут влиять неизбежные, увы, теракты, а также необходимость совместно решать проблемы предотвращения распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки.

Признаком восстановления внешнеполитической уверенности России становится курс на диверсификацию внешних и внешнеэкономических связей. Есть основания предполагать, что еще большее внимание будет уделяться Дальнему Востоку и АТР. Возрождается интерес к некоторым "забытым" направлениям внешней политики (Латинская Америка, Африка).

1. США: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО КУРСА

В предстоящие годы победа республиканцев на президентских выборах в США будет оказывать первостепенное влияние на мировую политику. Переизбрание Дж. Буша означает, что американская стратегическая линия, выработанная после событий 11 сентября 2001 года и скорректированная с учетом войны в Ираке и ее важнейших международных последствий, будет в ближайшие четыре года претворяться в жизнь. Разумеется, в отдельных аспектах эта линия может и будет уточняться в зависимости от развития ситуации в различных регионах мира. Однако в 2005 году, а, скорее всего, и далее ее основополагающие установки сохранятся, если не произойдет кардинальных изменений существующих парадигм и механизмов международных отношений. Последние могут быть вызваны, например, террористическим актом с использованием оружия массового уничтожения; ядерным конфликтом в Южной Азии или на Корейском полуострове; дестабилизацией обстановки в Китае и тому подобное. История последних 15 – 20 лет, в том числе распад СССР и небывалый подъем международного терроризма, свидетельствует, что события, вероятность которых истеблишментом не принималась во внимание, могут реализоваться на практике.

1.1. Стратегические приоритеты США в 2005 году

Стратегические приоритеты США в 2005 году не изменятся сколько-нибудь существенно по сравнению с теми, что определяли американскую внешнюю и оборонную политику в 2004 году. В основе своей они обусловлены восприятием американским политическим классом наиболее опасных угроз национальной безопасности, источники которых находятся за пределами Соединенных Штатов. К таким угрозам относятся терроризм, порождаемый ростом экстремистских настроений и движений в исламском мире, и распространение оружия массового уничтожения. Особую тревогу вызывает возможное обретение ядерного и биологического оружия фанатичными террористическими группировками и его использование против США. Предотвращение и минимизация этих угроз относятся к важнейшим целям американской внешней и военной политики, определяют подходы США к конкретным проблемам мировой политики и отношениям с теми или иными государствами.

В свете этого первоочередное значение для США имеет зона так называемого «большого» или «расширенного Ближнего Востока», включающая в себя Северную Африку, Ближний и Средний Восток и Центральную Азию. Иногда к этому геополитическому региону относят также Южную Азию, Синьцзян, Малайзию и Индонезию. Фактически, расширенный Ближний Восток совпадает в основных своих границах с ареалом исламских стран. Внимание американского политического класса к процессам, развивающимся в этой зоне, далеко не случайно.

- Во-первых, именно в этой зоне возникли и набирают силу наиболее опасные террористические движения, ставящие своей целью создание некоего всемирного халифата и видящие в США, Израиле, России и ряде европейских стран главное препятствие достижению этой цели;
- Во-вторых, некоторые страны расширенного Ближнего Востока либо уже обрели ядерное оружие, либо стремятся к его созданию. В этом регионе возникла и на протяжении нескольких лет активно действовала созданная бывшим шефом пакистанской ядерной программы А.-К. Ханом нелегальная сеть распространения ядерных технологий, материалов и know-how. Социально-политическая ситуация в Пакистане нестабильна; нельзя исключать, что в случае прихода к власти в этой стране исламистских кругов в их руках окажется ядерное оружие. Это, скорее всего, потребует жестких силовых мер с тем, чтобы устранить опасность применения этого оружия или его расползания по региону;
- В-третьих, расширенный Ближний Восток, прежде всего район Персидского залива, играет особую роль в глобальной энергетической системе. США, как и другие страны-импортеры нефти, жизненно заинтересованы в стабильности ее поставок на мировой рынок по приемлемым ценам;
- В-четвертых, в зоне расширенного Ближнего Востока имеется несколько очагов международных конфликтов и внутривосточной напряженности и нестабильности. При неблагоприятном стечении обстоятельств эти конфликты могут достичь высоких уровней эскалации, что будет иметь серьезные негативные последствия, по своим масштабам далеко выходящие за пределы региона.

Наряду с расширенным Ближним Востоком первостепенное значение для внешней политики США имеют трансатлантические отношения. Речь идет о выстраивании такой их модели, которая позволит, с одной стороны, минимизировать имеющиеся между США и европейскими государствами расхождения и противоречия, а с другой – использовать экономический, политический и военный потенциал Европы, в том числе Европейского Союза, в американских интересах. При этом в США с полным на то основанием рассматривают страны-члены НАТО (а на Дальнем Востоке – и Японию) как единственных союзников, связанных с Соединенными Штатами общностью основополагающих ценностей и интересов, что является более важным, чем расхождения позиций по тем или иным конкретным международным проблемам. Важно также, что Европа географически близка к расширенному Ближнему Востоку и, как и США, заинтересована в формировании там стабильной и предсказуемой ситуации.

Менее значимое, но весьма важное место в системе американских стратегических приоритетов занимает Дальний Восток и Тихоокеанский регион в целом. За исключением кризиса, вызванного ядерными амбициями Северной Кореи, ситуация в этой зоне мира относительно стабильна. Китай, разумеется, может стать крупнейшим вызовом американским интересам в бассейне Тихого океана, но это – проблема не сегодняшнего, но завтрашнего или послезавтрашнего дня. В ближайшие же несколько лет китайское руководство будет заинтересовано в стабильных и не конфронтационных отношениях с США, связи с которыми критически важны для успеха модернизации китайской экономики. При этом военная вовлеченность США в Ираке и Афганистане, острота иранской ядерной проблемы, необходимость искать пути урегулирования палестино-израильского конфликта и иные неотложные задачи, связанные с расширенным Ближним Востоком, отвлекают и будут в 2005 году отвлекать ресурсы и внимание Вашингтона от дальневосточного узла международной системы.

Существенно меньшее значение для коренных интересов американской внешней и военной политики имеют отношения с Россией и другими государствами, образовавшимися на месте бывшего Советского Союза. Российское ядерное оружие, естественно, вызывает определенную озабоченность в США. Вместе с тем, перспектива войны с Россией рассматривается в США как крайне незначительная, а американский ядерный потенциал считается надежным инструментом сдерживания в случае маловероятной, но все же гипотетически возможной конфронтации с Россией. При этом США были и будут заинтересованы в сотрудничестве с Москвой там и тогда, где и когда речь идет о противодействии исламскому экстремизму и распространению оружия массового уничтожения. Но степень этой заинтересованности напрямую зависит от того, насколько продуктивно Россия сотрудничает с США в решении этих задач, и насколько политика России в отношении новых независимых государств соответствует американским интересам.

1.2. Линия США в отношении расширенного Ближнего Востока в 2005 году

Политика США в зоне расширенного Ближнего Востока в 2005 году будет, как и в 2004 году, подчинена решению следующих основных задач:

- противодействие исламскому терроризму;

- урегулирование в Ираке;
- пресечение иранских ядерных амбиций;
- прекращение нынешней волны палестинского терроризма в Израиле.

В США, как и в других странах, идут поиски эффективной стратегии противодействия терроризму, корректируются принятые ранее подходы. Можно предположить, что в 2005 году будет ускорен пересмотр концепции, выработанной республиканской администрацией в первой половине десятилетия, согласно которой демократизация политических институтов в исламских странах предотвращает радикализацию общества и эскалацию экстремистских настроений и движений.

Для такого пересмотра имеются два основания. Первое – форсированное внедрение демократической практики в обществах, переживающих начальные стадии модернизации, может иметь негативные результаты. В результате выборов, например, к власти могут прийти радикальные элементы, ставящие своей целью борьбу за утверждение в общественной жизни фундаменталистского варианта исламских норм и ценностей. Второе – еще более важно с точки зрения практической борьбы с радикальными исламистскими движениями. Первой «жертвой» демократизации оказываются именно те авторитарные режимы в мусульманских странах, которые являются непримиримыми противниками исламских радикалов и, соответственно, естественными союзниками США и других развитых стран. Вместе с тем, оценить перспективы пересмотра рассматриваемой стратегии пока весьма трудно. Более определенными представляются перспективы политики США в отношении ряда конкретных стран и проблем региона.

Победа республиканцев на президентских выборах в США предопределяет сохранение в основных чертах нынешней американской политики в Ираке. К ее ключевым установкам относятся:

- Сохранение и даже увеличение военного присутствия в 2005 году. В обозримое время американский контингент, как и войска других стран-членов коалиции, останется главным силовым инструментом предотвращения нарастания вооруженного противоборства в Ираке и постепенной ликвидации вооруженных формирований разного рода радикальных группировок;
- Линия на формирование легитимных органов власти и вооруженных сил, способных по мере своего укрепления брать все большую долю ответственности за обеспечение стабильности и правопорядка. В этом контексте значительное внимание уделяется предстоящим выборам законодательной власти;
- Максимально возможное привлечение материальных и финансовых ресурсов других государств для стабилизации экономического и политического положения в Ираке и консолидации ответственных сил.

Американская политика в отношении Ирана будет зависеть от готовности Тегерана отказаться от военной ядерной программы. Недавняя неудача попытки трех европейских государств – Франции, Великобритании и Германии – найти политическое решение и убедить Иран пойти на прекращение усилий по обогащению урана свидетельствует о стремлении иранского руководства продолжить создание ядерного оружия. Это ставит США перед необходимостью

поиска более эффективных мер воздействия на Иран. В свете этого в 2005 году возможны два варианта американских действий на иранском направлении:

- политическое давление, в том числе обсуждение иранской ядерной проблемы в Совете Безопасности ООН для принятия международных санкций против Тегерана. Однако этот вариант относительно маловероятен, учитывая негативное отношение Китая и России к таким действиям. Если его не удастся осуществить, то становится вероятным
- силовое давление на Иран, в том числе ужесточение экономических санкций, активная поддержка иранской оппозиции, а также – в предельном варианте – уничтожение путем нанесения точечных ударов иранских ядерных объектов, пусковых ракетных установок, основных командных структур и баз Корпуса стражей исламской революции.

Линия США в палестино-израильском конфликте вырисовывается более или менее отчетливо. Как и другие государства, вовлеченные в разрешение этой конфликтной ситуации, Соединенные Штаты будут пытаться использовать ситуацию, возникшую на территориях, подконтрольных Палестинской национальной администрации, после смерти Ясира Арафата для прекращения палестинского террора и политической стабилизации. Последнее может снять определенные противоречия в отношениях США с европейскими государствами и «умеренными» исламскими режимами, которые обвиняют Вашингтон в некоей «односторонней» поддержке Израиля. Устранение упомянутых противоречий важно для прогресса урегулирования в Ираке и мобилизации союзников и партнеров США в целях более эффективной борьбы с радикальными исламскими движениями.

1.3. Трансатлантическая проблематика во внешней политике США в 2005 году.

В 2004 году в трансатлантических отношениях был, по крайней мере, частично, преодолен кризис, вызванный войной в Ираке. Сформировалась относительно стабильная модель этих отношений, учитывающая как общие стратегические, так и расходящиеся тактические интересы и точки зрения, характерные для США и европейских государств.

Подход США к отношениям с европейскими союзниками основан на нескольких ключевых положениях. Прежде всего, Соединенные Штаты заинтересованы в эффективном функционировании формальных и неформальных механизмов разрешения имеющихся и возникающих разногласий и противоречий. Последние, как считают в Вашингтоне, порождаются не столько расхождениями национальных интересов, сколько критическим отношением европейского общественного мнения к американской внешней политике, имеющем эмоциональную природу.

Особое место в политике США на европейском направлении в 2005 году будут занимать многосторонние институты – Европейский Союз, НАТО и ОБСЕ. Предполагается, что они могут взять на себя существенную долю бремени по реализации общих стратегических интересов Запада в районах, охватывающих Европу с востока и юга. При этом США будут:

- поддерживать процесс укрепления и расширения Европейского Союза. Последний, как и ОБСЕ, считается эффективным инструментом консолидации демократических преобразований и стабилизации социально-политической обстановки в прилегающих районах Восточной Европы, на Балканах и Южном Кавказе;
- стимулировать трансформацию НАТО с целью повышения ее способности к проведению операций за пределами традиционной зоны ответственности, противодействию терроризму и распространению оружия массового уничтожения;
- максимально использовать НАТО для содействия обеспечению безопасности на Балканах, в бассейне Черного моря и на Южном Кавказе, а также в недалекой перспективе - в зоне палестино-израильского конфликта. В этих целях предполагается расширение и интенсификация инструментов и программ Партнерства во имя мира применительно к Украине, государствам Южного Кавказа и Центральной Азии.

1.4. Дальневосточный узел в политике США в 2005 году

Политика США в дальневосточном регионе в 2005 году вряд ли претерпит серьезные изменения. В северной части Тихоокеанского бассейна сложилась относительно стабильная военно-политическая и экономическая ситуация. Теоретически, нельзя исключать обострения обстановки в зоне Тайваньского пролива, однако, это, скорее, может произойти не в 2005 году, но позднее, когда на Тайване начнут в практическом плане обсуждать возможность изменения конституции. Но даже если такой кризис возникнет, он вряд ли дойдет до уровня военных действий, поскольку в них не заинтересованы ни Пекин, ни Вашингтон, ни Тайбэй.

В этих условиях США в 2005 году, как и ранее, будут

- сохранять военно-политический союз с Японией;
- стремиться сохранить статус-кво применительно к тайваньской проблеме;
- поддерживать стабильные отношения с Китаем, рассчитывая на то, что экономическая модернизация постепенно приведет к демократизации китайской политической системы.

На таком относительно стабильном фоне единственным серьезным источником военно-политической опасности в регионе в 2005 году останется спровоцированный северокорейским режимом ядерный кризис на Корейском полуострове. Если Пхеньян не пойдет на существенное обострение ситуации, подход США к решению северокорейской ядерной проблемы, выработанный в середине 2004 года, сохранится. Он основан на двухэтапном плане урегулирования этого кризиса. Первый этап предполагает письменное обязательство КНДР ликвидировать свои ядерные программы под международным контролем. Сразу после этого Китай, Южная Корея и Россия начинают поставки в КНДР мазута для электростанций. Далее, предлагают США, в течение трех месяцев КНДР:

- предоставляет полную информацию о своих плутониевой и урановой программах;

- открывает для международных инспекций все свои ядерные объекты;
- приводит свое ядерное оружие в состояние, исключающее возможность использования;
- подготавливает все ядерные материалы и соответствующие устройства к вывозу из страны. Такие устройства включают в себя все отработанное ядерное топливо, а также компоненты газовых центрифуг, предназначенных для обогащения урана.

Одновременно США и другие участники шестисторонних переговоров разрабатывают проект документа о временных многосторонних гарантиях безопасности КНДР, включая заявление о намерении уважать суверенитет КНДР. Это соглашение должно стать основой для будущего постоянного мирного договора на Корейском полуострове. Наконец, в ходе первого этапа США готовы вступить в переговоры с КНДР с тем, чтобы прояснить, что должна сделать КНДР с тем, чтобы соответствовать требованиям американских законов о наложении санкций. В конечном итоге, эти переговоры могут привести к нормализации двусторонних отношений.

Во время второго этапа, согласно американскому плану, из Северной Кореи должны быть вывезены все соответствующие ядерные устройства и материалы и согласована долгосрочная программа мониторинга для проверки выполнения КНДР взятых ею обязательств. На этом этапе США будут оказывать КНДР техническое содействие в ликвидации ее ядерных объектов и оплачивать переквалификацию северокорейских ученых, занятых в разработке и производстве ядерного оружия. Таким образом, США учли ключевые элементы северокорейской позиции – возможность в перспективе нормализации двусторонних отношений, предоставление гарантий безопасности и экономической помощи в обмен на замораживание.

Выдвижение этих предложений открыло перспективу обсуждения практических деталей первого этапа урегулирования кризиса на Корейском полуострове. Однако в ответ КНДР ужесточила свой подход, сорвав проведение четвертого раунда шестисторонних переговоров. Весьма вероятно, что КНДР будет и далее затягивать время и использовать переговоры для того, чтобы предотвратить обращение США к жестким мерам, продвигаясь одновременно к созданию ядерного оружия или наращивая его арсеналы. Многие российские эксперты, знакомые с доминирующим в Пхеньяне политическим менталитетом, убеждены, что любые шаги навстречу Северной Корее и поиски компромисса воспринимаются там как результат слабости контрагентов по переговорам.

Нельзя исключать, однако, что в 2005 году Пхеньян пойдет на обострение ситуации, например, провозгласив КНДР ядерным государством или произведя испытания ядерного взрывного устройства. В этом случае США, скорее всего, пойдут на осуществление силовых акций, которые могут включать в себя введение против КНДР международных санкций по решению Совета Безопасности ООН или без него. Среди них, например, может быть введен обязательный досмотр морских судов, направляющихся в порты КНДР или покидающих их, а также установлен в той или иной форме контроль над авиарейсами, следующими в Северную Корею или из нее. Такие действия могут быть оправданы необходимостью предотвратить распространение ядерного оружия, ядерных материалов или связанных с ними технологий.

1.5. Российско-американские отношения в 2005 году

Российско-американские отношения в 2005 году, скорее всего, будут переживать серьезные сложности. Разумеется, в Вашингтоне не могут не оценить положительно ясно выраженное удовлетворение Москвы победой республиканского кандидата на президентских выборах. Там приветствуют неоднократно подчеркнутую президентом Путиным общность стратегических интересов России и США в отношении борьбы с международным терроризмом, готовность России содействовать Соединенным Штатам в стабилизации ситуации в Ираке (например, решение о списании практически всех иракских долгов), ее присоединение к Инициативе по безопасности в области распространения.

Вместе с тем, в массе своей нынешний российский политический класс не является для американского истеблишмента интересным собеседником и перспективным партнером. В большинстве своем российская элита не преодолела ностальгические имперские настроения, не сформировала адекватное представление о внешнем мире и не избавилась от антиамериканских стереотипов. Значительная часть российского политического класса неоднократно демонстрировала свое враждебное отношение к США, давая понять, что Америка по-прежнему воспринимается в России как соперник и, более того, потенциальный противник.

В таких условиях в Вашингтоне не может не накапливаться скептическое отношение к перспективам конструктивного сотрудничества с Россией. Об этом, в частности, свидетельствует весьма жесткая негативная оценка официальным Вашингтоном итогов второго тура президентских выборов в Украине. Исключительно сложная ситуация, возникшая в связи с политическим кризисом в Украине, подтвердила, что для США не только крайне настороженно относятся к характерным для российской политики попыткам установить доминирование в зоне бывшего СССР, но и активно противодействуют им.

Тем не менее, возможность конструктивного развития российско-американских отношений в 2005 году остается. Хотя США являются самой крупной военной державой в мире, они, как свидетельствуют события в Ираке, не в состоянии сами решить все проблемы противодействия терроризму и обеспечения международной безопасности. Соответственно, в Вашингтоне заинтересованы в политической, а в ряде случаев – и в военной поддержке действий, направленных на борьбу с международным терроризмом, распространением оружия массового уничтожения и другими угрозами, типичными для начала XXI века. Россия могла бы стать подлинным партнером Соединенных Штатов в противодействии указанным угрозам. Однако существенным препятствием на этом пути не только для США, но и Запада в целом, является активизация политики России в постсоветском пространстве.

2. БОЛЬШАЯ ЕВРОПА – БОЛЬШИЕ ПРОБЛЕМЫ.

Несмотря на перемежающийся с кризисами застой в отношениях с ЕС, их повестка дня становится все более определенной. Поубавилось иллюзий, обе стороны лучше представляют интересы друг друга, набор инструментов и пределы возможностей.

Главным итогом 2004 г. стало преодоление амбивалентности в отношениях РФ-ЕС. Неготовность сторон определить свое место во взаимоотношениях долгие

годы скрывалась под формулами «общего европейского дома», «единого европейского экономического пространства», «стратегического партнерства» и (с легким налетом ориентальной числовой символики) «четырёх общих пространств». Принятие десяти новых членов, концепция «расширенной Европы», а также начало реализации объявленной в 2003 г. программы «нового добрососедства» позволили более четко расставить акценты.

Россия оказалась перед выбором между:

- членством в ЕС в отдаленной перспективе, в случае адаптации национального законодательства к *acquis communautaire* и соответствия т.н. «копенгагенским критериям»;
- сотрудничеством в рамках программы «нового добрососедства», на равных правах с многими другими странами Евровостока и Средиземноморья, что оценивается российскими политиками как состояние «околоевропейской периферии»; и
- особым партнерством, на базе будь то «четырёх общих пространств» или на другой основе, которых пока не существует.

Из трех вариантов Россия в 2004 гг. выбрала четвертый: ускорение интеграционных процессов вокруг собственного ядра. Плохая совместимость «проекта СНГ» в его нынешнем виде с заявленным и пока не отмененным «европейским выбором» остается одним из усиливающихся противоречий российской внешней политики.

По сути, впервые Москва признала невозможность для нее членства в ЕС. Главной причиной чего является неготовность, нереальность передачи отстраивающей национальное государство (причем в централизованной версии) и находящейся в стадии экономического роста России части суверенитета и полномочий в наднациональные органы ЕС. И в России и на Западе все больше приходят к выводу о ее «неинтегрируемости». С разной степенью откровенности признания о невозможности интегрировать Россию прозвучали и со стороны ЕС. Равно недостойным ее весу в мировой политике видится России и статус «соседа».

Несмотря на несоответствие экономических потенциалов, Россия считает, что имеет веские экономические и геополитические основания претендовать на особые, привилегированные, «эксклюзивные» отношения с Брюсселем, по типу тех, которые ЕС имеет с США и Японией. Выработка формата таких отношений остается главным вопросом повестки дня.

Весной 2004 года такой подход был Евросоюзом проявлен. Когда на завершающей стадии расширения необходимо было добиться согласия России на распространение СПС на новых членов, Евросоюз пошел на открытый размен (в вопросах Калининграда и ВТО), отчасти отступив от своих общих правил. Но то, что Москва расценила как «прорыв», Брюссель назвал лишь «проявлением политической воли». В 2005 г. ни у одной из сторон не будет ни стимулов, ни причин идти на принципиальные уступки, и ожидать «эксклюзива» от ЕС нереалистично. Дополнительно в пользу такого сценария говорит как перенос осеннего 2004 г. саммита Москвой, так и позиция Брюсселя, настаивающего на подписании пакета соглашений по «четырем пространствам», а не его отдельных частей.

Еще более остро проявится параллелизм приоритетов и интересов сторон. Для России ключевыми останутся вопросы экономики, торговли и инвестиций, а также безвизового режима. В целом, решение этих вопросов снимает и остроту проблемы Калининграда. Для Евросоюза, при условии стабильного энергообеспечения (а в этом плане в среднесрочной перспективе гарантией остается взаимозависимость сторон), приоритетными останутся европейские ценности, укрепление Союза и его позиций в мире.

Ключевыми факторами, влияющими на развитие отношений России и ЕС в 2005 г. будут:

- внутренняя динамика ЕС-25, позиция нового состава Еврокомиссии, ведущих европейских держав и новых членов ЕС; состояние трансатлантических связей;
- политика ЕС в отношении «новых соседей» на Евровостоке;
- проблема Калининграда;
- российская внешняя политика и внутривнутриполитическое развитие; ситуация в Чечне;
- российская политика в СНГ;

2.1. ЕС-25

Расширение Евросоюза вызывает серьезную озабоченность у большинства ответственных политиков стран «старой Европы». Углубившаяся социально-экономическая неоднородность, различия в видении мира и международных отношений, плохая управляемость в ближайшей перспективе негативно отразятся на ЕС.

Внутреннее развитие расширенного ЕС в 2005 г. будет зависеть, в частности, от того, насколько гладко пройдет процесс ратификации новой Конституции. Возникновение проблем будет означать ослабление Евросоюза как интегрального политического актора в международных делах, сужение и без того ограниченной платформы для разработки и реализации общей внешней политики и политики безопасности.

Судить об эффективности работы нового состава Еврокомиссии можно будет лишь спустя некоторое время. Однако в отношении России позиция ЕС с большой вероятностью станет еще жестче, особенно по вопросам обеспечения демократических свобод.

Отличия в политике стран - новых членов ЕС, в первую очередь Польши, остро проявились еще в 2002-2003 гг. в период подготовки и начала военных действий в Ираке. В ближайшем будущем, как и на данном этапе, позиция новых членов будет играть существенную роль в формировании внешней политики ЕС на двух ключевых направлениях – трансатлантическом и восточном. Однозначная ставка новых членов на Соединенные Штаты в вопросах международной безопасности может послужить дополнительным стимулом и инструментом восстановления трансатлантических связей, их окончательного выхода из кризиса, особенно если готовность к этому будет проявлена и Вашингтоном.

Данный сценарий означает, с одной стороны, повышение профиля деятельности НАТО, продолжение усилий с целью адаптировать альянс к противодействию новым угрозам. (Хотя очевидно, что он по определению не может быть эффективен в борьбе с терроризмом, реальным остается использование его потенциала как в военных операциях типа афганской или иракской, так и в операциях по установлению и поддержанию мира, прежде всего за пределами Европы). С другой стороны, при таком сценарии и дальше снижаются стимулы и предпосылки для укрепления собственного военного потенциала ЕС, что противоречит видению и интересам ведущих членов ЕС, в первую очередь Франции, а также Германии.

Еще более значимую роль страны - новые члены играют в «восточной» политике ЕС. Это обусловлено двумя главными причинами:

- Первая – большой, накопленный столетиями антироссийский заряд, инерция восприятие России как опасности или угрозы. Обретя столь желанный суверенитет, страны – бывшие советские сателлиты сознательно пошли на его частичную потерю, вступив в ЕС и НАТО, и прилагают все усилия, чтобы, во-первых, сохранить нацеленность этих институтов на снижении «опасности с Востока» и, во-вторых, отодвинуть «фронт» дальше на Восток от своих границ.

Политика России, которая в 90-х годах не прилагала усилий, чтобы преодолеть фобии в странах ЦВЕ, а в начале 21 века стала проводить активный курс в европейских ННГ, однозначно воспринимается в ЦВЕ как неоимперская. Кроме того, страны ЦВЕ еще более остро, чем страны Западной Европы, реагируют на развитие внутривосточной ситуации в России. Вместе взятые внутри- и внешнеполитические тенденции в России воспринимаются новыми членами ЕС с растущей настороженностью;

- Вторая – отсутствие внятной «восточной» политики ЕС, что позволило новым членам позиционировать себя в Брюсселе как знатоков России и активных создателей и проводников «восточного» курса. В экстремальном варианте их участие проявилось в посредничестве при урегулировании кризиса на Украине.

В 2005 году, учитывая столкновение интересов России и Евросоюза на Евровостоке, прежде всего на Украине, страны – новые члены ЕС будут играть активную роль, причем не только в Европе. С высокой вероятностью, итогом их активности будет:

- во-первых, ухудшение отношений России с этими странами, что также скажется на отношениях РФ с ЕС в целом. «Российский фактор», постоянно используемый в политических и экономических скандалах в Польше и странах Балтии, будет еще более активно разыгран в предстоящих в Польше в 2005 г. выборах президента, что безусловно будет обсуждаться в ведущих западных СМИ и с высокой вероятностью негативно отразится на российском имидже. (В то же время сам А. Квасьневский, покидающий президентский пост, заинтересован в сохранении хороших отношений с Кремлем);
- во-вторых, усиление антироссийских настроений в США, где проживают многочисленные диаспоры центрально-европейских и балтийских стран, имеющих немалое влияние на конгресс;

- в-третьих, возможно, усиление противоречий между новыми и старыми членами Евросоюза, особенно теми, кто активно сотрудничает с Россией, прежде всего Германией, Францией и Италией;
- в-четвертых, активизация и, возможно, трансформация восточной политики и политики «нового добрососедства» ЕС.

2.2. Восточная политика и политика «нового добрососедства» ЕС.

В период подготовки к расширению Евросоюз не уделял пристального внимания сотрудничеству со странами – некандидатами. В борьбе между сторонниками расширения и его противниками, предлагавшими сосредоточиться на углублении и совершенствовании Союза-15, перспективы дальнейшего продвижения ЕС на Восток практически не рассматривались. На повестке дня были состоявшийся в 2004 г. и предстоящий в 2007 г. раунды расширения, а также вопрос о начале переговоров с Турцией, имеющий принципиальное, «цивилизационное» значение для Евросоюза. Безусловно, снижению внимания к Евровостоку способствовали и динамично развивавшиеся отношения ЕС с Россией. Катализатором фокусировки ЕС на восточном направлении были в то время страны-кандидаты, в первую очередь Польша.

Политика «нового добрососедства» была предложена в 2003 г. в качестве формата сотрудничества странам, не имеющим шансов на скорое вступление в Евросоюз. Подписавшим Индивидуальный план странам-соседям предлагается постепенно адаптировать национальное законодательство к нормам ЕС, соблюдать «копенгагенские критерии». ЕС, в свою очередь, обязуется предоставить странам-соседям все формы поддержки и сотрудничества. Все – кроме членства, а значит, права участвовать в процессе принятия решений в ЕС, и без того крайне усложнившимся после расширения 2004 г.

Продолжающая по духу парадигму расширения, концепция «добрососедства» в ее нынешнем виде страдает двумя недостатками, существенно снижающими ее привлекательность. Во-первых, она абсолютно открыта и не ограничивает выбор «соседей»: помимо естественных соседей – географически близких государств, ими могут стать и страны – бывшие колонии, с которыми тесно связаны интересы некоторых членов ЕС. Определение степени привилегированности и продвинутости «соседей» может стать причиной разногласий в самом ЕС. Во-вторых, в политике «добрососедства» нет «пряника», которым является собственно членство в Евросоюзе. По состоянию на конец 2004 г. политика «добрососедства» сравнима с начальным вариантом программы НАТО «Партнерство ради мира». Тогда, вопрос, будет ли участие в ПРМ шагом к членству в НАТО, был главным для стран ЦВЕ.

Нельзя исключить, что в результате а) политического кризиса на Украине, б) активизации российской политики в СНГ и в) обострения отношений между Россией и Западом Евросоюз в 2005 году пересмотрит концепцию «добрососедства», по крайней мере в отношении стран Евровостока, и сделает ее более привлекательной, включив в программу обещание либо членства в отдаленной перспективе, либо иного формата участия стран-соседей в ЕС.

При любом сценарии в 2005 году Евросоюз, несмотря на трудности, связанные с «перевариванием» новых членов, будет уделять значительно больше внимания европейским ННГ, в первую очередь Украине, Грузии и Молдове, при поддержке

США и ОБСЕ. Скорее воспринимавшаяся как нейтральная, программа «добрососедства» в новых условиях становится противовесом политике России по созданию интеграционных структур в СНГ.

2.3. Сценарии для России.

В условиях, когда более половины российской внешнеэкономической деятельности связано с Евросоюзом, являющимся главным экспортером российских энергоносителей и ведущим инвестором в России, отказ от приоритетных отношений с ЕС невозможен. Равно нереальными являются как быстрая переориентация ЕС на другие источники энергоносителей (особенно в условиях неурегулированного конфликта в Ираке), так и вывод европейских инвестиций из России (при условии сохранения экономического роста и предсказуемости государственной политики в отношении ведущих компаний ТЭК).

В то же время снижение в 2004 г. уровня «энергодIALOGA» между Россией и ЕС свидетельствует о нежелании Брюсселя усиливать взаимозависимость в этой сфере. Для обеспечения энергобезопасности Евросоюз активизирует усилия по диверсификации источников энергоносителей, особенно после стабилизации в Ираке. Увеличиваются объемы запасов энергоносителей.

В этой ситуации перед Россией еще более остро встает необходимость строительства мощностей для производства сжиженного газа, транспортировки энергоносителей, а также проблема диверсификации энергоэкспорта, в первую очередь, принятия решения о направлении нефтепровода в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке.

Сценарий первый. В случае умеренного обострения отношений с Россией санкции, если таковые и последуют, будут носить преимущественно политический характер, и будут исходить не только и не столько непосредственно от ЕС, сколько от других европейских и международных институтов и организаций – ПАСЕ, ОБСЕ. В конкуренции интеграций на постсоветском пространстве, начавшейся задолго до кризиса на Украине, основными инструментами ЕС, вероятно, могут быть финансово-правовые, например, требования проведения открытых тендеров на приватизацию и пр.

В случае даже умеренного обострения отношений с ЕС вряд ли удастся, как это планируется, подписать в 2005 г. соглашения по «четырем общим пространствам». Так как срок действия СПС истекает в 2007 г., у обеих сторон остается очень мало времени, чтобы либо доработать концепцию пространств, либо найти иной взаимоприемлемый формат стратегического партнерства.

Учитывая внутренние проблемы в ЕС, наиболее перспективными для консультаций, выработки взаимоприемлемых решений и урегулирования спорных вопросов останутся дву- и трехсторонние форматы на высшем уровне, в первую очередь с Германией и Францией, а также Италией и Великобританией. Условием их конструктивности, во-первых, по-прежнему останется учет трансатлантического фактора, прозрачность для Соединенных Штатов. Во-вторых, принимая во внимание настороженность европейской общественности и зависимость западноевропейских лидеров от общественного мнения, - исправление Россией ее международного имиджа. (Эффект от общения высоких официальных лиц с отобранными иностранными журналистами и экспертами,

подобно тому, что имело место на Валдае, оказывается, скорее, контрпродуктивным).

Условием поддержания кооперативных отношений с Евросоюзом останется, несмотря на сопряженные с этим трудности, постоянный диалог на разных уровнях и в различных форматах со странами – новыми членами ЕС, прежде всего Польшей и тремя балтийскими государствами. Их влияние на «восточную» политику ЕС, по крайней мере, в ближайшие годы будет оставаться очень существенным.

Барометром в отношениях России и Евросоюза в 2005 году будет стратегия России в СНГ.

Сценарий второй. В случае обострения кризиса, Евросоюз будет более активно применять против России традиционный набор торговых санкций и антидемпинговых процедур. Кроме того, у ЕС сохраняется возможность процедурно затормозить процесс вступления России в ВТО на стадии многосторонних переговоров, что также может быть использовано в качестве санкций против России в случае резкого ухудшения отношений.

Нажим на Россию Евросоюз, вероятно, будет координировать с Соединенными Штатами. Существенно сузится возможность урегулирования проблем в рамках дву- и трехсторонних форматов, чему будут препятствовать общественное мнение на Западе и СМИ. Еще более остро встанет проблема Калининграда, урегулирование которой, т.е. поиск компромисса, в условиях кризиса представляется маловероятным.

Наиболее негативные последствия острый кризис в отношениях с Евросоюзом будет иметь для развития внутривнутриполитической и экономической ситуации в России. Уже подвергающийся сомнениям «европейский выбор» России будет и дальше дискредитироваться. Резко сократится приток инвестиций, и будет продолжаться начавшийся отток капитала. Ослабнут возможности и стимулы для модернизации экономики. Сократятся возможности для сотрудничества в сфере науки, культуры и образования. В наихудшем варианте сработает «эффект самосбывающегося пророчества».

3. «ПРОЕКТ СНГ»

Как можно было предположить уже в конце 2003 г., постсоветское пространство, или СНГ, вновь выходит на первый план в повестке дня отношений России и Запада. Помимо причин, связанных с настораживающими Западом внутривнутриполитическими трендами в России, такой поворот был обусловлен рядом объективных долгосрочных факторов. Главные среди них – глобальное распространение интеграционных тенденций и послекризисное восстановление России.

3.1. Большая Россия

В течение последнего десятилетия парадигма расширения вполне оправдала себя как способ поступательного развития в условиях глобализации. В условиях расширения крупных международных «хабов» соседствующие с ними страны, не вовлеченные в процесс интеграции или «неинтеграбельные», либо оказываются в положении периферии, либо ощущают «сжатие», либо то и другое вместе.

Стремление быть интегрированными в расширяющиеся международные структуры – естественная реакция небольших и тем более слабых, чувствующих свою внутреннюю неустойчивость и внешнюю уязвимость стран.

Неинтеграбельная Россия в полной мере ощутила «сжатие» и имела все шансы, особенно после финансового кризиса 1998 г. перейти в разряд периферийных. Однако

- потребность в России как активном акторе в международной безопасности, резко возросшая после терактов 2001 года в США,
- высокие темпы экономического роста и реализованные в 2001-2003 гг. экономические реформы,
- беспрецедентно высокие и удерживающиеся в течение длительного времени цены на нефть, наконец,
- политическая стабилизация

создали принципиально иную ситуацию. Ее основные составляющие – внутренняя и внешняя. С одной стороны, Россия почувствовала себя достаточно сильной, чтобы всерьез рассматривать сценарий расширения – к тому же абсолютно традиционный для страны – как оптимальный вариант развития. С другой стороны, наладившееся сотрудничество с Западом, общность интересов в борьбе с терроризмом, возросшее в 2001-2002 гг. доверие рассматривались в Москве как гарантии того, что восстановление позиций России в СНГ не вызовут идиосинкразии или серьезных попыток сдерживать ее (особенно на фоне сосредоточенности усилий США на Ираке, а ЕС – на предстоявшем в 2004 г. расширении).

Похоже, в 2004 году была сделана заявка на концепцию Большой России (по аналогии с Большим Ближним Востоком и Большой Европой: Big Russia, Greater Middle East, Wider Europe).

К интеграции Россию активно подталкивал и крупный российский бизнес, который, собственно, и служил ее основным инструментом. Интеграционные усилия России были сосредоточены преимущественно в экономической сфере, что и определяло позицию и стилистику российской политики. Коротко российский подход можно было определить как прагматический, или адресованными А.Лукашенко словами Президента Путина – «котлеты – отдельно, мухи – отдельно».

Однако к концу 2003 г. позиция России стала претерпевать изменения. Объективно основными факторами, обусловившими их, были, с одной стороны

- назревающая в связи с выборами смена правящих элит в ряде ключевых государств СНГ;
- активная дискуссия о будущем «Евровостока» в Евросоюзе и США;
- связанные с этим (и усиленно педалируемые частью влиятельных политиков в Кремлевской администрации и близких к ней политтехнологов) опасения резкой переориентации государств СНГ в сторону европейской и трансатлантической интеграции, иными словами, безвозвратной утраты этих государств для интеграционных планов России;

а с другой стороны

- нерешенность проблем безопасности, в первую очередь на юге и юго-востоке;
- «китайский фактор».

В результате начали более активно реализовываться два основных направления:

- укрепление экономических и военно-политических интеграционных структур (Единое экономическое пространство, ЕврАзЭС, ОДКБ, ШОС) и
- политика по содействию прихода к власти тех, кто, как считалось, будет проводить линию на интеграцию с Россией.

При этом первое направление в его экономической части стало преимущественно рассматриваться как финансово-экономический инструмент и стимул второго. Выдерживая стилистику, в отличие от прежней концепции «отделения мух от котлет», новый подход ближе к известной американской формуле поддержки «наших сукиных сынов».

К концу 2004 г. в СНГ Россия подошла как с внушительным списком достижений, так и с не менее внушительным списком неудач. Как удалось достичь первых, и чем вызваны вторые? Как будет развиваться ситуация в 2005 году?

3.2. Центральная Азия.

В течение последних двух лет удалось превратить в реально действующие в регионе две структуры безопасности – Организацию Договора о коллективной безопасности и Шанхайскую организацию сотрудничества (в состав которой входят также КНР и Узбекистан, вышедший из состава ДКБ в 1999 г.). Россия стала членом Центрально-Азиатского сотрудничества (ЦАС).

Наиболее показателен комплексный «пакет» договоренностей, достигнутых и подписанных в 2004 г. Душанбе. В военно-политической сфере, по словам В. Путина, был подписан «полный международно-правовой договор российского военного присутствия в Таджикистане». После длительных разногласий было достигнуто соглашение о придании статуса российской военной базы 201-й мотострелковой дивизии. В обмен на списание части таджикского долга России была передана в собственность (а земля – за символическую цену в аренду на 49 лет) станция космического слежения «Окно». Хотя охрана афганско-таджикской границы перешла в ведение Душанбе, в помощь, в случае обострений на границе, будет создана российская оперативная группа.

В экономической сфере частично в счет госдолга Таджикистана, частично в счет новых (как государственных, так и преимущественно частных) инвестиций (всего заявлены инвестиции в объеме 2 млрд. долл.) Россия приступает к строительству двух гидроэлектростанций. (Вода является едва ли не первым по значимости в регионе стратегическим ресурсом). Начинается строительство нового и модернизация старого алюминиевых заводов. Наконец, было подписано соглашение о трудовой миграции (ежегодно в Россию выезжает на заработки от 800 тысяч до миллиона таджиков).

Последнее соглашение имеет особое значение, как один из самых существенных факторов, обуславливающих экономическую заинтересованность двух третей стран СНГ (трех государств Кавказа, Украины, Молдовы, Белоруссии и Таджикистана) в развитии сотрудничества с Россией. Никакая финансовая поддержка им со стороны Запада не может сравниться с объемом денег,

зарабатываемых в России и вывозимых трудовыми мигрантами (преимущественно нелегальными, в силу неэффективности давно критикуемого российского миграционного законодательства). По некоторым подсчетам в ряде стран они составляют более половины объема ВВП и обеспечивают средства к существованию большого числа семей, а значит – социальную стабильность.

В итоге, военно-политические позиции России в Центральной Азии существенно усилились. Сейчас там 2 военных базы – в Таджикистане и Киргизии, что создает баланс военному присутствию США и НАТО в регионе, на которое Россия дала согласие в связи проведением операции в Афганистане. Экономические позиции России в ЦА существенно прочнее, чем американские. На долю России приходится 46 % совокупной внешней торговли Киргизии, Таджикистана, Казахстана и Узбекистана и 80 % экспорта нефти и газа из региона. Но ведь и на Украине российский капитал контролирует 83 % нефтепереработки, 66,7 % цветной металлургии (а в производстве алюминия 90 %), 36 % энергораспределения, 33 % машиностроения и банковского сектора, 20 % черной металлургии и до 20 % газовой промышленности!¹ Почему же в Центральной Азии в 2004 г. удалось добиться результатов, которых не предполагалось даже в самых оптимистичных прогнозах, а на Украине, несмотря на использование всех возможных ресурсов, результаты при любом исходе выборов оказываются весьма противоречивыми?

Причины в совпадении – или несовпадении – основных интересов, оценке угроз и их соотношении. В Центральной Азии в обозримой перспективе они в большой мере совпадают с российскими.

Во-первых, главной, причем абсолютно реальной, каждодневной угрозой для государств ЦА и России является терроризм. Особенность также состоит в том, что угроза терроризма как для стран ЦА, так и для России во многом означает угрозу их целостности, национальному суверенитету и стабильности. При этом угроза сепаратизма / терроризма в ЦА исходит не только извне, но гнездится в самом регионе, в напряженных отношениях между, например, Таджикистаном и Узбекистаном. Поэтому российское военное присутствие, российский фактор в регионе является стабилизирующим.

Вторая причина, значение которой возрастает, – опасения элит стран ЦА перед «установлением демократии» по иракскому образцу, тем более, что финансово-экономические ожидания, связанные с американским присутствием в ЦА, не оправдались.

С этим тесно связана третья – но отнюдь не по значимости – причина: заинтересованность в сохранении существующих режимов. Для центрально-азиатских стран укрепление взаимодействия с Россией – один из самых доступных и надежных способов избежать сценария смены режимов и «установления демократии», который может вызвать длительную дестабилизацию региона и иметь мало предсказуемые последствия. Что, похоже, понимают в США. И что, в свою очередь, делает логичной и неизбежной, ставку России в регионе на традиционные элиты, на «наших (?) сукиных сынов». Тем не менее, в дальнейшем сохранение влияния в регионе потребует трезвого анализа и гибкого подхода к установлению отношений с новыми политическими силами, которые придут на смену ныне правящим элитам.

¹ Россия в глобальной политике. Т.2, N 5, 2004 г. сс. 143, 194.

Наконец, четвертым стратегическим долгосрочным фактором является общая озабоченность не только стран ЦА и России, но и Соединенных Штатов той ролью, которую будет играть в Северо - Восточной Азии, на Дальнем Востоке и в АТР в целом Китай. Этот фактор, приоритетный в повестках дня безопасности России и США, является очевидно второстепенным для Европейского Союза.

Иное преломление по сути те же факторы получают на Кавказе.

3.3. Кавказ.

Основным источником угрозы терроризма, в том числе международного, в регионе остается Чечня. Содействие (как, например, со стороны Азербайджана) – или несодействие (со стороны Грузии) России в решении этого вопроса является своего рода оселком отношений со странами региона.

Обострение в 2004 году «замороженного» конфликта в Южной Осетии; смена, несмотря на активную поддержку России режиму Абашидзе, руководства в Абхазии на новое, лояльное Тбилиси; наконец, связанный с выборами, активную роль в которых также играла Россия, острый политический кризис в непризнанной Абхазии – свидетельствуют о:

- высоком уровне нестабильности, конфликтном потенциале в регионе; актуальности проблемы непризнанных территориальных образований;
- отсутствии сбалансированной стратегической линии России в регионе.

Оставаясь – при всех оговорках – реально стабилизирующим фактором, единственной эффективной миротворческой силой, Россия в то же время крайне уязвима для обоснованных претензий в поддержке сепаратизма. Широкое использование двойных стандартов Западом не может служить ни оправданием, ни, тем более, объяснением, в первую очередь потому, что сепаратизм является серьезной угрозой для самой России. Основаниями проводимой политики являются, среди прочих, стремление сохранить российские базы и защитить российские инвестиции, в частности в Абхазии. Дальнейшее обострение ситуации в Абхазии сделает трудным или невозможным сохранение прежнего статус-кво.

Компромиссные решения, в том числе учитывающие военно-политические и экономические интересы России, могут быть найдены в переговорах с легитимными акторами, прежде всего с новым грузинским руководством. Опора на нелегитимные режимы и преследующих собственные властные интересы политиков, как показал опыт 2004 года, не являются надежными инструментами реализации российских интересов.

Как уже подчеркивалось в прогнозах ФПИИ, проблема сепаратизма и непризнанных территорий являются системообразующими и для России, и для государств СНГ, и для международных отношений в целом. Решение проблемы непризнанных государственных образований не может быть скорым и требует выверенного многостороннего подхода и переговоров, особенно в конфликтогенном регионе Кавказа. Однако охлаждение отношений России с Западом, наметившееся в 2004 году, и состояние российско-грузинских отношений не дают оснований прогнозировать существенный прогресс на данном направлении в 2005 г.

Нельзя исключить, хотя и малую, вероятность повторения в Абхазии аджарского сценария (в его пользу говорят, в частности, украинские выборы). В случае же резкого обострения ситуации вокруг Абхазии к его урегулированию, по крайней мере на политическом уровне, Грузия постарается привлечь внешние силы, в первую очередь, Соединенные Штаты, а также ОБСЕ и, хотя и маловероятно, НАТО. Такой сценарий сулит дальнейшее охлаждение в отношениях России и США и Западом в целом.

Одним из ключевых факторов, определяющих состояние отношений России с кавказскими республиками, является состояние их правящих элит. На Кавказе представлены три типа постсоветских элит: плавная передача власти Ильхаму Алиеву в Азербайджане способствовала сохранению статус-кво в республике и сохранению базовых предпосылок и формата отношений с Россией. В 2005 году нет оснований предвидеть изменения в позиции руководства Армении, для которой присутствие России в регионе остается основной гарантией безопасности. При сохранении общего уровня стабильности в регионе вряд ли произойдут сдвиги в состоянии карабахской проблемы.

Наконец, в Грузии произошла смена элиты, пришедшей, в частности, под лозунгами партнерства с Западом. Именно смена элиты, что сопровождается новой стилистикой, методами, лозунгами – но не кардинальным изменением социально-экономического положения в стране, и тем более, базовых экономических факторов – вызывает, как показывает опыт 2004 г. наибольшие затруднения и проблемы в России. Решение этой системной проблемы на фоне доминирующих в России внутривнутриполитических тенденций и возможного охлаждения в отношениях России с Западом в 2005 г. маловероятно.

Помимо собственно региональных факторов, в 2005 г. на ситуацию на Кавказе будут также оказывать влияние процесс урегулирования в Ираке, иранская ядерная проблема и состояние отношений России и США по их решению.

3.4. «Евровосток».

Остро стоящие для центрально-азиатских и кавказских государств СНГ проблемы терроризма и сепаратизма, имеют меньшее значение для отношений России с восточно-европейскими странами СНГ. Исключение составляет проблема Приднестровья, попытки урегулировать которую («план Козака») в конце 2003 г. были сорваны руководством Молдовы.

Отношения с Молдовой представляют весьма показательный пример с точки зрения курса на «пророссийских» политиков. Ставка на Владимира Воронина, как «пророссийского» (в соответствии с его предвыборными заявлениями) политика совершенно себя не оправдала (что собственно и продемонстрировал провал плана приднестровского урегулирования). Все это, тем не менее, не мешало приватизации российским капиталом наиболее прибыльных отраслей в Молдове. Одновременно в Россию продолжают выезжать на заработки сотни тысяч жителей страны.

В середине 2004 года были предприняты особые усилия по укреплению интеграционных структур, прежде всего Единого экономического пространства, объединяющего Белоруссию, Казахстан, Россию и Украину. Предложенные партнерам новые условия, прежде всего взимание НДС с экспортируемых Россией энергоносителей по стране назначения, по оценкам экспертов будет

приносить только Украине дополнительных бюджетных доходов на 800 млн. долл. в год (в ценах 2003 г.). Отход от преимущественно экономически мотивированной прагматичной стратегии к политике формирования интеграционного пространства с российским ядром «любой ценой» более всего заметен именно в отношениях с Украиной и Белоруссией.

Основной причиной ускорения интеграционных усилий России на данном этапе является попытка противостоять включению восточноевропейских стран СНГ – Украины, Белоруссии (а также Молдовы) в орбиту европейской интеграции. Так как обе стороны – и Россия, и Запад – к середине – концу 2004 г. стали воспринимать процессы на Востоке СНГ преимущественно как «конкуренцию интеграций», в терминах «игры с нулевой суммой». Политический кризис на Украине, где президентские выборы приобрели видимость открытого состязания России и Запада в продвижении своих кандидатов, лишь усугубил создавшееся положение, значительно затруднил поиск выхода из него. Независимо от исхода выборов, кризис на Украине нанес значительный ущерб как отношениям России и Запада, так и имиджу России в СНГ.

Обострение ситуации на Украине не было неизбежным. Структура торгово-экономических связей, отношения Украины с ключевыми западными государствами и институтами (ЕС и НАТО), состояние общественного мнения, «послужной список» обоих ключевых кандидатов, в первую очередь в том, что касается отношений с Россией и российскому капиталу, не давало оснований видеть ситуацию как безальтернативную. Более того, несмотря на кризис и независимо от исхода выборов, украинский курс последних лет в ближайшей перспективе вряд ли изменится. Этому, в первую очередь, будут препятствовать опасения дальнейшего раскола страны со стороны нового руководства, кто бы им не стал.

Однако, с высокой вероятностью, в силу тех же причин темпы интеграции с Россией будут замедлены. Т.е. шансы на достижение основной цели, ради которой Россией и были предприняты беспрецедентные усилия в ходе предвыборной кампании на Украине, не повысятся.

Истиной причиной политического кризиса на Украине стала незавершенность смены правящих режимов, элит в постсоветских государствах. Открытые попытки затормозить или, наоборот, ускорить этот процесс приводят к ухудшению состояния отношений России и Запада – ключевой составляющей развития в огромном ареале СНГ.

4. РАСШИРЕННЫЙ БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ПРЕЖНИЕ ТРЕНДЫ, НОВЫЕ НЮАНСЫ

Развитие событий в зоне расширенного Ближнего Востока в 2004 году не дает оснований предвидеть сколько-нибудь серьезных изменений в основных трендах социально-политической и экономической динамики. В известной мере, этот обширный регион, совпадающий в основном с исламским ареалом, является «стабильным в своей нестабильности». Иными словами, в нем сформировались относительно долгосрочные факторы, ослабляющие институты власти и социального контроля, порождающие экстремистские настроения и движения, перерастающие нередко в террористические группировки, связанные сетевым

образом. Сохранятся основные очаги международной напряженности, прежде всего, арабо-израильское противостояние, в том числе в его наиболее остром палестинском ответвлении, а также индо-пакистанский конфликт. Трудно ожидать как существенного обострения этих конфликтов, так и реальных сдвигов в их разрешении. Основными источниками неопределенности, требующими детального анализа, являются

- развитие событий на палестинских территориях после смерти Ясира Арафата;
- возможное обострение ситуации вокруг иранской военной ядерной программы, если в ближайшие месяцы не удастся найти политическое решение, устраивающее как Иран, так и Соединенные Штаты.

4.1. Бремя модернизации

Развитие событий в расширенном Ближнем Востоке в 2005 году, а также и на существенно более далекую перспективу будет во многом определяться нарастающими противоречиями между модернизацией и интересами слоев и групп, чьи экономические и социальные позиции подрываются ею.

Модернизация, в том числе принятие свойственных развитой части мира норм, ценностей, политических и экономических механизмов является необходимым условием благосостояния и развития. Но она неизбежно приводит к разрушению традиционных элит, социальных слоев и групп, институтов и идеологий, не способных адаптироваться к новым условиям. В итоге, возникает сопротивление изменениям, что в полной мере характерно для исламских стран. В большинстве своем они находятся в состоянии незавершенной модернизации, уже вовлечены в глобальные институты и процессы, но не готовы к плодотворному участию в них.

Сопротивление модернизации неизбежно приводит к обострению кризисных явлений. Это побуждает элиты направлять накапливающееся раздражение масс вовне, нацеливать его на страны, которые либо являются символом перемен (прежде всего США), либо по иным причинам вызывающие недовольство и даже ненависть значительных групп местного населения. К ним относятся Израиль и все чаще Россия, имидж которой в исламском мире испорчен войнами в Афганистане и Чечне. Подобная стратегия обычно успешна, поскольку мифологизированное сознание традиционного общества склонно искать причины собственного неблагополучия в действиях внешних «злых сил».

Нарастание экстремистских антимодернистских тенденций в зоне расширенного Ближнего Востока стимулируется доминирующей там эмоционально-идеологической атмосферой. Концептуальной основой противодействия переменам стал радикальный вариант ислама, предполагающий, в частности, развертывание «священной войны» против вероотступников и иноверцев ². Проблема отношений с иноверцами играет видную роль в исламе, как в любой идеологической системе. Один из ответов заключается в признании возможности мирного сосуществования с носителями иных взглядов. Другой – предполагает непримиримую борьбу во имя утверждения собственной веры, как единственно

² Радикальный вариант ислама имеет сегодня много названий: ваххабизм, исламизм, политический или политизированный ислам и так далее. Сами последователи радикальной интерпретации ислама называют себя «салафитами».

правильного пути к спасению³. Последний вариант достаточно широко распространен в современном исламском ареале, поскольку:

- «умеренный» ислам оказался в глазах растущей части населения мусульманских стран неспособным предотвратить эрозию традиционного общества под напором новых общественных моделей и идей;
- «радикальный ислам» предлагает примитивные решения, доступные пониманию малообразованных масс. Он ясно обозначает врага, ответственного за переживаемые трудности, и намечает путь их преодоления – силовое утверждение истинных ценностей.

Радикальный ислам является важным фактором подъема исламского терроризма. Последний невозможен без основательного и агрессивного идеологического фундамента. Он необходим, чтобы оправдать и обосновать самопожертвование, убийства мирного населения, массовые репрессии и тому подобное. Требуется «сверхцель» более важная, чем жизнь, интересы и ценности конкретного человека, во имя достижения которой допустимо и даже необходимо насилие, переходящее в геноцид. В целом, особенности радикального варианта ислама совпали сегодня с потребностями экстремистских политических движений. Конечно, рано или, скорее, поздно радикальный ислам может исчерпать свой мобилизационный потенциал. Но в этом случае нельзя исключать появления новых или возрождения старых тоталитарных идеологий, способных стать основой очередного ренессанса экстремистских движений.

Из этого следует тревожный вывод: в традиционных обществах будут и далее нарастать силы, склонные к терроризму, причем масштабы и изощренность террористических актов будут усиливаться. Колоссальный разрыв в количестве и качестве военной мощи между развитыми исламскими странами предопределяет, что главным оружием экстремистских сил и режимов будут террористические акции. Масштабы их возрастают, в ряде случаев они могут обрести форму городской гериллы (к этому, например, приближается палестинская интифада) и, что еще опаснее, террористы могут прибегнуть к ядерному, химическому или биологическому оружию. Терроризм привлекателен для его организаторов, в частности, тем, что при надлежащем исполнении террористические удары способны деморализовать развитые страны, весьма уязвимые и в технологическом, и в психологическом отношениях.

4.2. Палестино-израильский конфликт в 2005 году

Смерть Арафата создала вакуум власти на территориях, находящихся под контролем Палестинской национальной администрации и вызвала ожесточенную

³ Эта концептуальная дилемма в полной мере характерна для марксизма. Аналогом «священной войны» с неверными были стратегия и тактика мировой революции. Ее антиподом была идея «мирного сосуществования», предполагавшая отказ от силового противоборства с носителями «буржуазной идеологии». Религиозная нетерпимость была характерна и для христианства. Достаточно вспомнить о крестовых походах, религиозных войнах и католической инквизиции в Западной Европе, жестоком преследовании раскольников и сектантов в православной России. Для изживания нетерпимости и религиозной агрессивности христианству потребовалось несколько столетий.

борьбе за лидерство ⁴. Ее исход предугадать невозможно, во многом, в результате фрагментации палестинского истеблишмента. Он расколот по нескольким линиям. Наиболее важная - делит его на «умеренных» и «непримиримых». «Умеренная» часть ориентирована на прекращение террора и поиски сосуществования с Израилем. Лидерами этой группы являются бывший глава кабинета ПНА Махмуд Аббас и нынешний премьер Ахмед Кореи. Аббас выдвинут ЦК ФАТХ кандидатом на пост главы ПНА. Вероятно, именно он одержит победу на выборах 9 января 2005 года.

«Умеренные» заинтересованы в сотрудничестве с Израилем, главным образом, по экономическим причинам. В основном, это – предприниматели, включенные в экономическую систему Израиля, и наемные работники, занятые на израильских предприятиях. Для них интифада оборачивается крупными потерями, а экономические интересы превалируют над идеологическими лозунгами. Они, разумеется, не возражают против создания палестинского государства, но, видимо, понимают, что оно обречено оставаться придатком гораздо более мощной и современной израильской экономики. В глубине души они готовы к тому, что создание палестинского государства затянется на десятки лет, но сказать это вслух не рискуют.

«Непримиримые» - требуют продолжения террора как единственно доступного инструмента давления на Израиль и мировое общественное мнение. После смерти Арафата экстремистские группировки приостановили террористические вылазки, но отказались от участия в выборах. Это позволяет сохранить свободу маневра, если развитие событий не будет соответствовать их интересам. В известной мере они мотивированы идеологическими лозунгами о «борьбе за освобождение оккупированных территорий», ликвидации «сионистского государства» и так далее. Еще важнее - финансовые вливания исламских государств, по собственным соображениям заинтересованных в сохранении очага напряженности в регионе.

Кроме того, палестинский истеблишмент разделен на «старую гвардию», сформировавшуюся вокруг Арафата в 1970-80-ые годы и прибывшую вместе с ним из Туниса, и относительно молодых лидеров, сделавших карьеру на палестинских территориях. Последние обвиняют старых соратников Арафата в бюрократизме, коррупции, стремлении удержать контроль над наиболее прибыльными сегментами местной экономики и финансовой помощью, поступающей из Европы и арабских стран. Под контролем «молодых» оказались некоторые из многочисленных палестинских служб безопасности. Немалую роль играют «местные кланы», прежде всего, семейные группировки, контролирующие отдельные деревни или городские поселения, а также криминальные клики.

Важным фактором палестинской политики являются маргинальные массы, истощенные длительной интифадой. Они легко возбудимы, поддаются демагогическим лозунгам, склонны к экстремистским акциям. Естественно, что палестинская толпа во всех своих бедах винит Израиль. Соответственно, она является инструментом, который в случае необходимости используется лидерами

⁴ Часто встречающийся термин Палестинская национальная автономия или Палестинская автономия не имеет какого-либо международно-правового смысла. Соглашение, подписанное в Осло в 1993 году, предусматривало создание Палестинской национальной администрации (Palestine National Authority). Ее компетенция – управление территориями с преимущественно арабским населением на Западном берегу и в секторе Газа.

«непримиримых» для срыва договоренностей с Израилем и для борьбы за власть на палестинских территориях.

Развитие событий в Палестине и вокруг нее зависит от внешних сил. США, Европа, Россия и несколько арабских государств, в первую очередь, Египет и Иордания пытаются воспользоваться ситуацией и сдвинуть урегулирование с мертвой точки, прежде всего, добиться прекращения палестинского террора. Для США, увязнувших в изнурительном противоборстве в Ираке, прекращение интифады может стать важным политическим успехом. Для европейских государств – доказательством эффективности стратегии «мягкой силы». Для Египта начало политического урегулирования важно для нейтрализации исламистских группировок, борющихся с нынешним режимом. Для российской дипломатии, скорее всего, важно не столько урегулирование, сколько участие в его процессе, чтобы продемонстрировать свое – во многом иллюзорное – влияние на мировой арене.

Эта группа внешних сил, центром которой является так называемый «ближневосточный квартет», стремится выйти на политическое урегулирование, главным образом, добиваясь уступок от Израиля. Помимо всего прочего от израильского правительства требуют освободить часть высокопоставленных палестинских деятелей, находящихся в израильских тюрьмах за участие в террористических актах. Почему-то предполагается, что это, как и другие уступки палестинцам, будет способствовать победе на выборах умеренного кандидата.

В свою очередь, большинство арабских государств, прежде всего Саудовская Аравия, эмираты Персидского залива, Сирия, а также Иран, заинтересованы в сохранении напряженности в палестино-израильских отношениях. Помимо идеологических установок, борьба с Израилем, пусть бесперспективная с военной точки зрения, позволяет правящим кругам этих государств канализировать внешне раздражение масс и нейтрализовать влияние радикальных кругов. Для последних «умеренные» правители в исламских странах представляются «вероотступниками», не менее враждебными делу Аллаха, чем неверные иудеи и христиане. Возникает иллюзия некоего общеарабского дела, о котором любят поговорить на Ближнем Востоке, но которого нет и никогда не было. При этом в Дамаске надеются выторговать у Израиля с помощью «ближневосточного квартета» Голанские высоты. Но для этого, как полагают в сирийских правящих кругах, необходимо «нажать» на израильское общество с помощью палестинских радикалов. Иран, как представляется, хотел бы не только контролировать с помощью «Хизболлы» палестинское террористическое сообщество, но и обрести дополнительный аргумент для торга с США и Европейским Союзом по поводу своей военной ядерной программы.

В Израиле возникшая на палестинских территориях ситуация рассматривается как своего рода «окно возможностей». Утверждение у власти на палестинских территориях «умеренных» политиков, хотя не дает особых надежд на урегулирование конфликта, может привести к прекращению террора. Вместе с тем, пятидесятилетний опыт научил израильтян, что самым надежным инструментом обеспечения безопасности является армия и полиция, а уступки радикалам только повышают запросы последних. Поэтому, давление со стороны «ближневосточного квартета», требующего от Израиля уступок, но не способного – или не желающего – защитить его интересы, вызывает там раздражение.

Сложность политической ситуации на палестинских территориях предопределяет неоднозначный прогноз дальнейшего развития событий. Вырисовываются два основных сценария:

Первый сценарий – оптимистический: на выборах 9 января 2005 года побеждает «умеренный» кандидат, рано или поздно консолидирующий власть и прекращающий террор. По мере утверждения у власти трезвомыслящих палестинских кругов, позиции радикальных сил на Ближнем Востоке ослабевают. Сокращаются возможности арабских лидеров манипулировать уровнем конфликта в Израиле в своих интересах. Это может стимулировать процесс общего ослабления напряженности в регионе. В частности, Сирия может отказаться от требования вернуть Голанские высоты и пойдет на заключение мира с Израилем, как это уже сделали Египет и Иордания.

Однако оснований надеяться на реализацию этого варианта нет. Даже самый «умеренный» лидер палестинцев не сможет отказаться от требований передать будущему палестинскому государству Восточный Иерусалим и ликвидировать все израильские поселения на Западном берегу. Израиль, в свою очередь, не пойдет на выполнение этих требований. Да и почему Израиль должен отдавать территории, занятые в ходе войн, развязанных арабскими государствами и благополучно ими проигранных? В итоге, урегулирование палестино-израильского конфликта маловероятно, а, следовательно, сохраняется питательная почва для палестинского терроризма.

Второй сценарий – пессимистический: «умеренный» кандидат выигрывает выборы 9 ноября 2005 года, но не сможет консолидировать власть. В результате, на палестинских территориях сохранится созданная в результате соглашений 1993 года инфраструктура террора, будут продолжать действовать террористические организации. Возможна дальнейшая фрагментация политического пространства, вплоть до его фактического распада на отдельные ареалы, находящиеся под властью руководителей вооруженных группировок самого различного толка. В этом случае, палестинские территории останутся очагом напряженности, откуда она будет распространяться по всему региону, постепенно выходя за его пределы.

4.3. Иранская ядерная проблема

Важным фактором неопределенности и, весьма вероятно, напряженности в зоне расширенного Ближнего Востока будет в 2005 году обстановка вокруг иранской военной ядерной программы. В центре все более осложняющейся ситуации находятся усилия Ирана по обогащению урана. Если эти усилия завершатся успехом и будет создан относительно эффективный объект по обогащению урана, то в течение сравнительно короткого времени Иран создаст ядерное оружие.

В сентябре 2004 года МАГАТЭ приняло резолюцию, обязывающую Иран прекратить всю деятельность по обогащению урана. Тем не менее, вплоть до 22 ноября 2004 года в Иране продолжались эксперименты в этой области, в том числе производство газообразного гексафторида урана, необходимого для выделения высокообогащенного урана, пригодного для изготовления ядерного оружия, на газовых центрифугах. Во второй половине 2004 года шли интенсивные переговоры иранского правительства с представителями Франции, Германии, Великобритании и Европейского Союза. В их ходе европейские государства

добивались от Ирана обязательства прекратить работы в области обогащения урана в обмен на гарантии поставок ядерного топлива для АЭС в Бушере (и, возможно, для других будущих иранских атомных электростанций). Иранская позиция заключалась в том, чтобы всеми возможными средствами обеспечить себе право продолжать такого рода усилия. Угроза передачи иранской ядерной проблемы в Совет безопасности ООН или односторонних американских действий против Ирана, чего старались избежать европейские государства, привели в конце ноября 2004 года к достижению определенной договоренности.

Суть этой договоренности в том, что Иран на добровольной основе продлевает приостановку работ по обогащению урана, рассматривая это как меру укрепления доверия. Это позволило Совету управляющих МАГАТЭ принять 29 ноября 2004 года резолюцию, не содержащую обращения в Совет безопасности ООН рассмотреть ситуацию, складывающуюся в результате иранской ядерной деятельности. В Европе, а также в России рассматривают достигнутую договоренность как своего рода прорыв в решении иранского ядерного кризиса. Однако Иран

- не прекращает, но временно приостанавливает (suspend) свои усилия в области обогащения урана;
- не демонтирует оборудование для обогащения урана;
- рассматривает свои обязательства как исключительно добровольные, не имеющие юридической силы ⁵.

Иными словами, договоренность, достигнутая в конце ноября 2004 года, вряд ли может рассматриваться как прорыв в решении иранской ядерной проблемы. Более того, она лишь откладывает принятие мер, могущих создать надежный заслон для реализации иранских ядерных амбиций. Это означает, что в 2005 году имеется существенная вероятность того, что США и Израиль предпримут жесткие усилия для предотвращения обретения Ираном ядерного оружия, вплоть до нанесения точечных ударов по иранским ядерным и ракетным объектам, подобные тем, которые были нанесены против режима Милошевича в 1999 году и завершились его падением. Подобные удары не требуют привлечения крупных контингентов сухопутных войск и, следовательно, не увязаны с высвобождением американских сил, действующих в Ираке. Такие действия США или США и Израиля спровоцируют весьма острую полемику на международной арене, но, как показывают события в Ираке и вокруг него, не вызовут долгосрочного международного кризиса.

4.4. Ирак: война всех против всех

Скорее всего, в 2005 году не произойдет принципиальных изменений ситуации, сложившейся в 2004 году в Ираке. С одной стороны, там будет продолжаться, хотя и очень медленными темпами, процесс относительной политической стабилизации, в том числе более или менее дееспособных органов власти и системы обеспечения безопасности. С другой, - продолжатся во многом хаотические столкновения различных местных группировок как между собой, так

⁵ В соглашении Ирана и европейской «тройки» подчеркнуто: “The E3/EU recognize that this suspension is a voluntary confidence building measure and not a legal obligation”.

и с правительственными силами и войсками международной коалиции. Ирак останется одной из основных зон действия исламских террористических группировок. Это, естественно, будет отвлекать американские вооруженные силы, материальные, политические и организационные усилия от ряда других острых ситуаций, например, северокорейского ядерного кризиса, требующих привлечения крупных соединений сухопутных войск.

5. ДАЛЬНИЙ ВОСТОК: БАЛАНС ФАКТОРОВ СТАБИЛЬНОСТИ И НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Развитие событий в 2004 году подтвердило, что прекращение «холодной войны» привело к стабилизации стратегической обстановки в Северо-восточной Азии (СВА). Сведена к нулю возможность вооруженной конфронтации в этом регионе России и США. Хотя проблема «северных территорий» не решена, вероятность ее перерастания в военно-политическое противостояние России и Японии минимальна. Подписание в январе 2003 года российско-японского «Плана действий» создало возможность дальнейшего конструктивного развития российско-японских отношений. Заключение во время визита президента Путина в Китай осенью 2004 года Дополнительного соглашения о китайско-российской государственной границе на ее восточной части, а также два ранее подписанных соглашения, определивших прохождение линии китайско-российской границы на всем ее протяжении, вносят свой вклад в стабилизацию обстановки в регионе. На этом фоне единственным серьезным источником военно-политической нестабильности в СВА в настоящее время является ядерный кризис на Корейском полуострове, спровоцированный северокорейским режимом. В перспективе может обостриться ситуация в Тайваньском проливе. Однако пока нет оснований ожидать наступления кризиса в этой зоне в 2005 году.

5.1. Китай: «мирное наступление»?

В 2004 году в китайской стратегии на мировой арене усилилась линия на обеспечение мирных, политически благоприятных условий для осуществления модернизации экономики и вооруженных сил. Можно предположить, что в китайском руководстве, особенно после утверждения Ху Цзиньтао на посту председателя Центрального Военного Совета КПК, отдают себе отчет в том, что быстрый рост китайской экономической и военной мощи на протяжении последних 15 лет не может не вызывать озабоченность в США, Японии и других странах Азиатско-тихоокеанского региона. Такая озабоченность скорее рано, чем поздно приведет – или, по крайней мере, может привести – к формированию относительно устойчивых региональных коалиций, нацеленных на сдерживание возможной китайской экспансии. При этом в Пекине может особенно тревожно восприниматься то, что формирование таких коалиций может произойти раньше, чем китайская военная и экономическая мощь достигнут необходимых, по мнению китайского руководства, уровней.

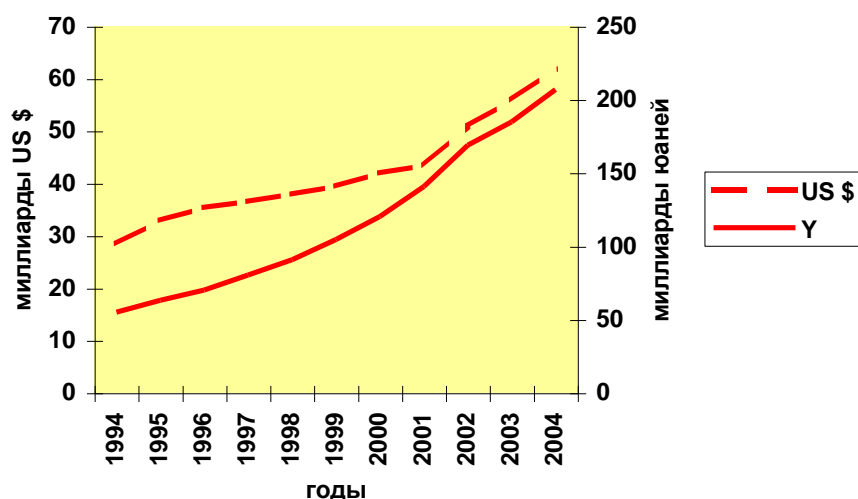
В этих условиях наиболее рациональной политикой со стороны Пекина, естественно, является убеждение мирового сообщества и, особенно, стран АТР в том, что Китай твердо взял курс на мирное разрешение споров, снятие напряженности в отношениях с соседними государствами и, в целом, является

ответственной и конструктивной силой, уверенно сотрудничающей с широким спектром партнеров во имя мира и безопасности. В частности, одним из важнейших примеров этой линии обычно называют усилия Пекина по организации шестисторонних переговоров в Пекине решению ядерного кризиса на Корейском полуострове.

Вместе с тем, Китай наращивает – и будет наращивать - усилия по созданию современных эффективных вооруженных сил. В частности, имеет место рост военных расходов, обгоняющий по своим темпам рост экономики. По оценкам Международного института стратегических исследований, в последние годы Китай вышел на второе-третье место в мире по объему расходов на военные цели, обойдя такие страны, как Япония, Франция, Великобритания и Германия. При этом темпы роста китайских военных расходов в 2000-2004 годах, пересчитанных в доллары США, заметно выросли по сравнению с предыдущим десятилетием.

Динамика военных расходов КНР, 1994 - 2004 годы ^{а)}

(по данным Международного института стратегических исследований)



^{а)} Оценка военных расходов КНР в 2004 году в долларах США произведена авторами.

Продолжаются крупные закупки современной военной техники и вооружений в России, прежде боевых самолетов Су-27 и Су-30. Высокими темпами идет производство ракет М-9 и М-11 дальностью соответственно 300 и 600 километров, которые развертываются в зоне, прилегающей к Тайваньскому проливу. Большое внимание уделяется созданию современного военно-морского флота. В целом, хотя уровень внешней военной угрозы для Китая невысок, его военное строительство направлено на создание потенциала ядерного сдерживания крупных государств, способных вмешаться в конфликт Китая по периферии его границ. Взяв курс на создание современных вооруженных сил, способных успешно действовать в крупных сухопутных, а возможно и морских региональных войнах в прилегающих к Китаю районах, в том числе с применением ядерного оружия. Это свидетельствует, что по завершении модернизации вооруженных сил и достижению существенного прогресса в экономическом развитии, Китай, скорее всего, будет вести в Азиатско-

тихоокеанском регионе экспансионистскую политику, подкрепленную военной силой.

В Китае не снята цель сдерживания «гегемонистских» устремлений США как главного потенциального противника. Там усматривают в американском военном присутствии в Азии угрозу своим интересам. В свою очередь, в США видят в Китае будущего глобального конкурента, не оставившего коммунистические идеи и наращивающего военную и экономическую мощь. Сохраняются проблемы, вызывающие противоречия между КНР и США. Наиболее серьезная из них – тайваньская. Пекин рассматривает ее как главное препятствие развитию стратегических отношений с Соединенными Штатами. Вашингтон, признавая концепцию «одного Китая», по мнению Пекина, осуществляют «неприемлемое» военное сотрудничество и политические контакты с островом. Раздражителями китайско-американских отношений являются также вопрос о независимости Тибета и нарушения прав человека в КНР.

Однако пока пекинское руководство не сочтет основные задачи экономической и военной модернизации решенными, заметного изменения сложившейся модели американо-китайских отношений не произойдет. Китай жизненно заинтересован в получении инвестиций из развитых государств и в расширении экспорта в эти страны. В Пекине не будут рисковать этими интересами, обостряя отношения с США. Единственным исключением может стать военный кризис в зоне Тайваньского пролива. Вместе с тем, если такой кризис возникнет, он вряд ли дойдет до уровня военных действий, поскольку в них не заинтересованы ни Пекин, ни Вашингтон, ни Тайбэй.

В 2005 году и, скорее всего, до конца этого десятилетия сохранится нынешний характер российско-китайских отношений. Пока не будет решен принципиально важный для Китая тайваньский вопрос, китайские усилия, в том числе военные, будут концентрироваться на юге, а Пекин будет заинтересован в стабильной обстановке на северной границе и не пойдет на обострение отношений с Россией.

5.2. Тайваньская проблема

Избрание в марте 2004 года президентом Китайской Республики (Тайвань) Чэнь Шуйбяня, сторонника постепенного, «ползучего» утверждения независимости Тайваня обострило обстановку в Тайваньском проливе⁶. После избрания Чэнь Шуйбянь повторил известную формулу об отказе от провозглашения независимости, изменении названия страны и проведения референдума о статусе Тайваня. Вместе с тем, было объявлено о подготовке к 2006 году новой конституции, которую планируется принять на референдуме в 2008 году.

В Пекине немедленно отреагировали на победу Чэнь Шуйбяня жесткими заявлениями, суть которых состояла в том, что в случае провозглашения независимости Тайваня Китай применит военную силу для воссоединения

⁶ Позиция Чэнь Шуйбяня и возглавляемой им Демократической прогрессивной партии заключается в том, что Тайвань, на деле, является полностью независимым государством и задача состоит не в том, чтобы провозгласить независимость, но в том, чтобы обеспечить международно-правовое признание этой независимости. Прежняя правящая на Тайване партия – Гоминьдан – признает принцип «одного Китая» и возможность объединения с континентальным Китаем в случае достижения в КНР «демократии, обеспечения свободы, прав человека и экономического благосостояния».

страны. Более того, эти заявления были подкреплены в июле 2004 года учениями, в ходе которых 18-ти тысячный контингент китайских войск имитировал высадку десанта на одном из островов, прилегающих к китайскому побережью Тайваньского пролива.

Тайваньский вопрос занимает особое место в стратегии Китая на мировой арене. Тайвань до сих пор считается «мятежной провинцией», а его присоединение рассматривается в качестве важнейшей политической и идеологической цели Китая, видится как окончательное объединение страны и победоносное завершение гражданской войны. Утверждается также, что или признание независимости Тайваня *де-юре* или *де-факто* будет прецедентом, подталкивающим сепаратистские движения в Тибете и Синьцзяне, и может привести к расколу страны. В китайских политических и академических кругах бытует тезис о том, что если руководство КПК откажется от «освобождения» Тайваня, то оно может быть сметено «разгневанными патриотами».

Нынешняя линия в отношении Тайваня была сформулирована Цзян Цзэмином в 1995 году и основана на формуле «одна страна две системы». Она предполагает, с одной стороны, признание единого Китая, а с другой, - отказ Пекина от попыток изменить политическую, экономическую и общественную системы Тайваня, отказ от права на управление Тайванем, от размещения там китайских вооруженных сил и признание за Тайванем права иметь свои вооруженные силы. Вместе с тем, Пекин неоднократно угрожал применить военную силу в случае провозглашения Тайванем независимости.

Вместе с тем, ни в 2005 году, ни в обозримом будущем Китай не будет в силах осуществить военную операцию по захвату Тайваня. Это обусловлено:

- Нехваткой десантных судов, способных перебросить через 160-ти километровый пролив значительные контингенты войск. По данным Международного института стратегических исследований, в настоящее время в Китае имеется около 50 судов, могущих перевезти одновременно не более 10 тысяч войск и 300 танков. Этих сил явно недостаточно для закрепления на тайваньском побережье пролива⁷;
- Нехваткой современной авиации, способной обеспечить прикрытие десантной операции с воздуха. В Китае в 2004 году насчитывалось 150-170 боевых самолетов Су-27 и Су-30. Тайваньские ВВС имеют на вооружении до 200 современных самолетов Мираж-2000 и F-16/A/B. Без завоевания господства в воздухе десантные операции обречены на провал;
- Китайский ВМФ не имеет пока сил, достаточных для нейтрализации тайваньских боевых кораблей, способных сорвать десантную операцию;
- Природными условиями в зоне Тайваньского пролива. Большая часть тайваньского побережья пролива покрыта глубокой грязью, а разница между уровнем приливов и отливов достигает 5 метров.

В этих условиях могут быть всего два варианта применения Китаем военной силы против Тайваня: морская блокада и ракетные обстрелы, прежде всего ракетами М-

⁷ Согласно, например, американским военно-морским уставам, десантируемые войска должны превосходить силы обороняющихся войск в соотношении 5:1. Это значит, что на Тайвань в относительно короткое время должно быть переброшено с материка около 30 дивизий. Для этого потребуется 800-1000 больших десантных кораблей, действующих в течение двух недель.

9 и М-11, развернутыми в провинции Фуцзянь вдоль берегов Тайваньского пролива.

Критически важную роль в исходе возможного кризиса в зоне Тайваньского пролива будут играть США. Американское руководство никоим образом не поддерживает стремление части тайваньского политического класса добиться признания независимости. Вместе с тем, в случае нарастания китайской угрозы Тайваню США неизбежно вмешаются в конфликт, подобно тому, как это имело место в 1996 году.

Представляется, однако, что, несмотря на воинственную риторику, Пекин не пойдет в 2005 году на сколько-нибудь заметное обострение военно-политической ситуации в зоне Тайваньского пролива. С одной стороны, тайваньское руководство планирует завершить разработку новой конституции не ранее 2006 года, отодвигая тем самым действия, могущие вызвать острую реакцию Пекина. При этом США, скорее всего, будут всеми доступными им средствами сдерживать Тайбэй от шагов, способных спровоцировать обострение тайваньско-китайских отношений. Для Вашингтона, озабоченного корейской ядерной проблемой и вовлеченного в изнурительный конфликт в Ираке, кризис в Тайваньском проливе явно нежелателен. С другой стороны, Пекин также не заинтересован во вспышке конфронтации в Тайваньском проливе. Она может осложнить отношения с США, что негативно скажется на экономическом положении страны. Ухудшится стратегическая обстановка в Азиатско-тихоокеанском регионе, что также пока не отвечает интересам китайского руководства. Наконец, и среди политического класса Тайваня нет единства относительно формального провозглашения независимости или приближения к этому.

5.3. Корейский ядерный кризис

Важнейшим фактором нестабильности в регионе в 2005 году останется ядерный кризис на Корейском полуострове. Точных данных о наличии у КНДР ядерных боеприпасов или взрывных устройств нет. Большинство экспертов полагает, что Северная Корея либо создала одну или несколько ядерных боеголовок, либо может их произвести в ближайшем будущем. Северные корейцы в неофициальном порядке заявили в апреле 2003 года, что КНДР имеет две ядерные бомбы. В сентябре 2004 года заместитель министра иностранных дел КНДР заявил, что плутоний, выделенный из отработавшего ядерного топлива, «преобразован в оружие»⁸. Однако это заявление вряд ли является официальным провозглашением страны государством, обладающим ядерным оружием. Последнее может дать окончательный повод для жестких санкций против КНДР. Видимо, этот шаг рассчитан на то, чтобы усилить тревогу международного сообщества и оказать давление на США, побуждая Вашингтон к дальнейшим уступкам.

Чем дольше ситуация остается неразрешенной, тем больше шансов имеет северокорейский режим для создания ядерного оружия или, если оно уже создано, для наращивания его арсеналов. Соответственно, тем сильнее становится

⁸ В английском тексте использован термин “weaponised”. Это заявление может означать либо, что в КНДР из отработавшего топлива выделен плутоний оружейного качества, либо, что создано ядерное взрывное устройство.

мотивация США для пресечения ядерных программ Северной Кореи силовым путем. Последний в предельном варианте включает в себя нанесение точечных ударов по северокорейским ядерным объектам, местам хранения ядерного оружия и средствам его доставки.

Чтобы предотвратить силовое давление Пхеньян может официально объявить КНДР ядерной державой. Это будет иметь тяжелые последствия:

- В Северо-восточной Азии начнется «ядерное домино». Ядерное оружие, скорее всего, будет создано в Японии; активизируются настроения в пользу создания ядерного оружия в Южной Корее и Тайване. В этих странах будут также интенсифицированы усилия по созданию противоракетной обороны в сотрудничестве с США. В этих условиях Китай будет наращивать собственные усилия в ракетно-ядерной области. Соединенные Штаты, в свою очередь, увеличат военное присутствие в регионе, возможно, вновь развернут в Южной Корее тактическое ядерное оружие;
- Произойдет фактический крах режима ядерного нераспространения. Государства, желающие обрести ядерное оружие, убедятся, что демонстративный выход из Договора по нераспространению ядерного оружия остается безнаказанным, а ведущие державы не могут или не хотят образумить страну, бросающую беспрецедентный вызов международному сообществу;
- Существенно снизится кризисная стабильность на Корейском полуострове. Соединенные Штаты не могут игнорировать возможность применения Северной Кореей ядерного оружия и в случае обострения кризиса могут нанести преэмптивный удар по северокорейским ядерным объектам. В Пхеньяне, в свою очередь, могут действовать по принципу “to use or to lose”.

Усилия по политическому урегулированию корейского ядерного кризиса положительных результатов не дали. Первые два раунда шестисторонних переговоров завершились без сколько-нибудь значимых итогов. Ситуация несколько изменилась в ходе третьего раунда в июне 2004 года. Северокорейские представители заявили, что ранее предложенное КНДР «замораживание» проектов, относящихся к созданию ядерного оружия, будет первым шагом на пути к их ликвидации. Было сказано, что все объекты, которые будут заморожены, по достижении окончательной договоренности подлежат ликвидации, и что КНДР согласна принять международные инспекции, позволяющие проверить выполнение этих обязательств.

Соединенные Штаты предложили двухэтапный план урегулирования кризиса. В нем учтены основные позиции КНДР: замораживание корейской ядерной программы как первый этап к ее полной ликвидации; оказание экономической помощи и предоставление гарантии безопасности после того, как КНДР «заморозит» ядерную программу; в перспективе - нормализация двусторонних отношений. Вместе с тем, по основным проблемам позиции США и Северной Кореи остаются несовместимыми:

- США настаивают, что КНДР должна ликвидировать все объекты по обогащению урана. КНДР отрицает наличие урановой программы;
- США настаивают на том, что первый этап должен длиться не более трех месяцев. КНДР не готова к установлению конкретного срока первого этапа и к практическому обсуждению его деталей;

- США считают, что инспекции должны выполняться МАГАТЭ. КНДР настаивает, что вместе МАГАТЭ должен быть создан некий новый механизм контроля;
- США добиваются прекращения всех ядерных программ КНДР. Последняя (при поддержке Китая и России) настаивает на возможности осуществления мирной ядерной деятельности.

Имеются и другие неразрешенные проблемы. Среди них – конкретная форма гарантий безопасности КНДР, порядок и условия предоставления ей экономической помощи и так далее.

Линия северокорейского режима вызывает серьезную тревогу. Судя по всему, Пхеньян взял курс на затягивание переговоров, пытаясь использовать их, чтобы предотвратить обращение США к жестким мерам, продвигаясь одновременно к созданию ядерного оружия или наращивая его арсеналы. Подтверждением этому служит отказ северокорейского руководства от участия в четвертом раунде шестисторонних переговоров, который должен был состояться в конце сентября 2004 года. Этой же цели, скорее всего, служит нежелание принять МАГАТЭ в качестве международного института, осуществляющего инспекции. Разработка любого иного механизма, способного выполнять такого рода задачи, потребует длительного времени и решения комплекса сложных технических и организационных проблем.

Тактика КНДР коррелирует с развитием событий в Ираке. Пхеньян не случайно инициировал ядерный кризис осенью-зимой 2002 года, когда США были вовлечены в подготовку к войне в Ираке и не имели достаточно ресурсов, чтобы должным образом отреагировать на выход Северной Кореи из ДНЯО. После разгрома Ирака северокорейские лидеры могли предположить, что они – следующие на очереди и согласились на начало шестисторонних переговоров. Но, когда к концу лета 2004 года стало ясно, что американские войска «застряли» в Ираке и перспектив стабилизации там не просматривается, Пхеньян пошел на очередное обострение ситуации.

Вместе с тем, нельзя исключать, что Пхеньян может пойти на действительный и проверяемый отказ от ядерного оружия. Условием этого является, во-первых, гарантии сохранения положения находящейся у власти клики и, во-вторых, массивная экономическая помощь. Этому может содействовать то, что руководство КНДР не доверяет ни Китаю, ни России. В Пхеньяне уже давно раздражены тем, что на протяжении всей истории существования КНДР и Советский Союз, и Китай, и Южная Корея относились к ней как к трудновоспитуемому «младшему брату». Это может подтолкнуть северокорейское руководство к сотрудничеству с США, если Вашингтон отнесется к Пхеньяну, пусть внешне, как к уважаемому и ответственному члену международного сообщества. Впрочем, вероятность такого поворота в политике Вашингтона пока не просматривается.

Особую важность имеет подход Китая к корейскому ядерному кризису. Линия Пекина весьма противоречива. Китай заинтересован в разрешении ядерного кризиса на Корейском полуострове политическим путем. Вооруженное противостояние и нестабильность на Корейском полуострове, а также «ядерное домино» в регионе не отвечают китайским стратегическим интересам. Не заинтересован Пекин и в осложнении отношений с США. Но для Китая

неприемлемо существенное усиление позиций США на Корейском полуострове в случае, если Пхеньян пойдет на реализацию «ливийского варианта» или на какое-то иное радикальное решение ядерной проблемы. Единственный возможный вариант принципиального изменения позиции КНР возможен, теоретически, в случае если США откажутся от своей линии в отношении Тайваня. Однако вероятность этого пока минимальна.

5.4. Российско-японские отношения

Предстоящий в 2005 году визит президента Владимира Путина в Японию вновь поставил вопрос о перспективах российско-японских отношений. Их дальнейшее позитивное развитие может серьезно расширить поле для стратегического маневра российской внешней политики на Дальнем Востоке, станет важным направлением реализации многовекторной стратегии, сформулированной Президентом Путиным. Высказывание российской стороны относительно советско-японской декларации 1956 года может сдвинуть с места решение территориальной проблемы, отравляющей отношения России и Японии в последние 50 лет. По сути дела, речь идет о возвращении Японии двух из четырех спорных островов, которые на протяжении пятидесяти лет требует Япония.

Необходимость решения территориальной проблемы не вызывает сомнений. Расчеты на то, что с течением времени ее острота снизится и какой-то компромисс найдется сам собой, иллюзорны. Чем дольше ситуация остается нерешенной, тем более настойчивой становится политика Токио. При этом усиливается потребность России в сотрудничестве с Японией. Последняя обусловлена ухудшением социальной, экономической и демографической ситуации на российском Дальнем Востоке, а также развитием геополитической обстановки в северной части Тихого океана. Растущий экономический и политический вес Китая и его военный потенциал делают сближение России и Японии естественным и необходимым процессом.

Прецедентом компромиссного решения территориальной проблемы во имя гораздо более существенных стратегических выгод является передача Китаю в 2004 году ряда островных территорий на Амуре. Но публичное объявление позиции до переговоров противоречит дипломатической практике. Если на переговорах страна готовится пойти на те или иные уступки, то их нужно держать в полном секрете до последнего момента и «выложить на стол» тогда, когда партнер будет уверен, что переговоры проваливаются. В этом случае уступка сработает и, более того, можно надеяться на получение от контрагента встречных уступок. Такова азбука дипломатии. Но руководство российского МИДа решило ознакомить японскую сторону о своей позиции заранее. Токио немедленно сделал ответный ход и потребовал все четыре острова. В итоге, будущие переговоры могут потерять смысл, поскольку Россия не готова сегодня согласиться с передачей Японии всех Южных Курил.