

EASI

ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

МОСКВА ■ БРЮССЕЛЬ ■ ВАШИНГТОН

ФЕВРАЛЬ 2012

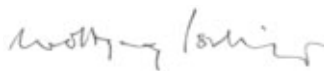
Место Турции в создании Евроатлантического сообщества безопасности

Создание Евроатлантического сообщества безопасности имеет множество аспектов, включая многочисленные и разнообразные аспекты безопасности — от военно-политической до экономической, экологической или энергетической безопасности, а также безопасности человека, означающей ответственное управление и соблюдение прав человека.

Другим аспектом являются изменяющиеся роль и значение ключевых акторов. Важнейшее место занимает Турция со ее меняющейся ролью в Евроатлантическом регионе. Рабочая группа по Турции Евроатлантической инициативы в области безопасности, объединившая экспертов из Турции и других стран региона, рассмотрела активную внешнюю политику Турции на современном этапе, ее растущее влияние в крайне важном прилегающем регионе, развивающиеся отношения с другими важными странами Евроатлантического региона. В приведенном ниже докладе дана оценка каждому из этих вопросов, даются рекомендации, касающиеся политики Турции и ее партнеров в Евроатлантическом регионе. Целью этих рекомендаций является включение турецкого компонента в Евроатлантическое сообщество безопасности, с тем чтобы оно стало прочнее.



Игорь Иванов



Вольфганг Ишингер



Сэм Нанн

ФОНД КАРНЕГИ

ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Поставленная перед Евроатлантической инициативой в области безопасности (EASI) задача, как сказано в ее основополагающей концепции, заключается в создании Евроатлантического сообщества безопасности «без противостоящих блоков и серых зон». Сообщество должно стать большим пространством, где «споры, как ожидается, должны решаться исключительно дипломатическими, юридическими или иными ненасильственными средствами без использования военной силы и угрозы применения силы», а все страны «будут связаны общим пониманием основных вызовов безопасности, стоящих перед государствами-членами, и готовы ответить на них эффективной организацией и действием». Если цель именно такова, то один из ключевых аспектов — интеграция Турции в данное сообщество.

Турция имеет очевидное и уникальное геостратегическое значение для Евроатлантического региона, учитывая ее расположение на стыке Черного и Средиземного морей и в непосредственной близости от Ближнего Востока, Балкан, Кавказа и Каспийского бассейна. При населении в 75 млн человек Турция уверенно занимает первое место как самая населенная европейская страна, где большинство составляют мусульмане. Турция — мощный локомотив бизнеса и коммерции. В 2010 г. она опередила Китай по экономическим показателям. Если бы Турция входила в состав Европейского союза (ЕС), то последние десять лет она показывала бы самые высокие темпы роста среди его членов.

Практически всем вопросам, жизненно важным для построения Евроатлантического сообщества безопасности, в той или иной степени присуще турецкое измерение. Если говорить об энергетической безопасности как критической составляющей Евроатлантического сообщества, сразу возникает вопрос о роли Турции как важнейшего игрока при создании новых маршрутов поставок энергоносителей в Европу по «Южному коридору». Турция — важный фактор в таких военно-политических вопросах, как будущее Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), сотрудничество в сфере противоракетной обороны, а также размещение нестратегического ядерного оружия. На фоне исторических перемен на Большом Ближнем Востоке, с которыми приходится иметь дело евроатлантическим государствам, Анкара обладает огромным потенциалом, позволяющим направлять ход событий, а турецкие дипломаты играют активную роль на Балканах, в то время когда другие страны переключились на иные вопросы. Кроме того, Турция обладает сильным влиянием на постсоветском пространстве и будет играть важную роль при решении странами региона своих проблем в области политики, экономики и безопасности. Позитивные отношения Анкары с Москвой и ее заинтересованность в урегулировании конфликтов на Кавказе могут внести ценный вклад в стабилизацию этой зоны и ее интеграцию вместе с Россией в Евроатлантический регион. В силу своего географического положения и воздействия ряда факторов потенциал сотрудничества Турции играет крайне важную роль в борьбе с терроризмом, незаконной миграцией, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков.

Заметное место Турция занимает в исторически обусловленных проблемах, которые требуется преодолеть, чтобы Северная Америка, Европа и Россия объединились в пространство общих

экономики и безопасности. Преодоление напряженности и недоверия, уходящих корнями в давние взаимные обиды различных стран, — еще один важный шаг на пути к интеграции Евроатлантического пространства. Если источники напряженности в отношениях Турции с ключевыми соседними государствами не исчезнут, то возможности решения масштабных задач останутся крайне ограниченными.

Суть проблемы

В относительно недавнем прошлом роль Турции как мирового или даже регионального игрока зачастую представлялась ограниченной в силу внутренних слабостей, а также исторического и культурного бремени. Экономические сбои и раздробленная политическая система препятствовали эффективному государственному управлению и обуславливали контроль со стороны вооруженных сил. Для внешней политики Турции были характерны не до конца выстроенные отношения с Европой, ограниченные связи с Россией, отчужденность от арабского мира, Балкан и Армении. В результате Анкара часто выступала на международной арене в более легкой, чем ей полагалось бы, «весовой категории». Во многих случаях ее считали незначительным осложняющим фактором, но не локомотивом или источником решений. В наши дни участие и присутствие Анкары предстают в совершенно ином свете.

Анкара активно формирует свое видение, определяет свои интересы и роль по широкому кругу вопросов и отстаивает свою позицию так агрессивно, как не делала этого со времен Османской империи. Основываясь на собственных внутренних социальных, экономических и политических преобразованиях, корни которых восходят к переменам, начатым в 1980-х годах и резко ускорившимся в последнее десятилетие, страна в окружающем ее нестабильном регионе приобрела особые образ и влияние.

При этом немаловажно, что Европа (особенно Европейский союз) слишком долго удерживала Турцию на расстоянии. Каковы бы ни были сложные вопросы, отягощавшие переговоры с Турцией о вступлении в ЕС, отсутствие в Евросоюзе стратегического видения отношений с Турцией приобрело чрезвычайную значимость, а отношения Турции и Евроатлантического региона стали ключевым фактором. На данный момент Турция более чем когда-либо важна для расширенного Евроатлантического сообщества, а само это сообщество — для Турции.

Вклад, вносимый Турцией в потенциальное Евроатлантическое сообщество безопасности, критически важен, но при этом сложен и неоднозначен. Страна играет центральную роль в четырех регионах, имеющих большое значение для евроатлантической безопасности, — в Средиземноморье, на Балканах, Кавказе и в Центральной Азии. От того, как Турция будет определять свои роль и направление внешней политики, будет зависеть развитие событий в регионе и, соответственно, мир и благополучие расширенного Евроатлантического пространства. При этом время от времени роль Турции вызывает опасения в столицах союзных государств. Самым наглядным примером является обострение отношений с США, Францией, Германией и Великобританией в мае-июне 2010 г. по иранскому вопросу. Новая активная позиция Турции по этому и иным вопросам не всегда последовательно вела к однозначным успехам. Порой способность Анкары влиять на события оказывалась ограниченной. Например, рискованная и пока бесплодная конфронтация с Израилем вокруг сектора Газа сохраняется, а внутри Сирии, несмотря на все более резкие возражения со стороны правительства Реджепа Тайипа Эрдогана, продолжается насилие против активистов оппозиции.

Когда Турция действует в отрыве от мер, предпринимаемых ее давними друзьями и союзниками, а также от иных стран на евроатлантическом пространстве, ей в меньшей степени сопутствует успех в достижении поставленных целей. В согласии с другими Турция сможет достигнуть большего по критически важным региональным и глобальным вопросам. Естественно, что достижение такой гармонии зависит не только от ЕС и США, но и представляет собой задачу для Анкары. Таким образом, в период, когда государства Евроатлантического региона стремятся к совместным действиям по укреплению региональной стабильности и развития, ожидания в отношении Турции в этом плане столь же велики, что и ожидания Анкары в отношении других государств.

Имеются и внутренние соображения. Практически все население Турции гордится произошедшим впервые за почти сотню лет историческим возрождением страны в мировых делах, выражая неприятие тех, кто ее критикует, особенно когда политика таких критиков, например, в Ираке, Афганистане и по израильско-палестинскому вопросу, представляется туркам глубоко ошибочной. При этом в самой Турции общество поляризовано. В отношении премьер-министра Эрдогана, его коллег и их повестки дня существуют серьезные сомнения. Наблюдаются значительная антипатия и противодействие по многим конкретным элементам политики в отношении Израиля, стран арабского мира, Ирана, США и России. Способность Турции играть действенную роль и формировать более эффективные отношения партнерства с другими евроатлантическими государствами зависит в ощутимой мере от снятия этой внутренней напряженности и от того, насколько действия Анкары за рубежом представляются отвечающими современному, светскому и демократическому характеру Турции.

Таким образом, турецкое измерение евроатлантического начинания имеет две стороны, а основной вызов как для турок, так и для их евроатлантических партнеров заключается в сбалансированном и откровенном взаимодействии с этими двумя сторонами.

ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

I. Турция и Европейский союз

Подобно России Турция — критически важный европейский игрок, чьи отношения с ключевыми европейскими институтами проблематичны, а неполная интеграция в европейские структуры остается вызовом, затеняющим перспективы создания Евроатлантического сообщества безопасности. Однако если Россия явно скептически настроена по отношению к Организации Североатлантического договора (НАТО), то политическая культура и общественность Турции многие десятилетия выражают активное стремление стать частью ЕС. Не все столицы европейских государств отвечают взаимностью на это стремление. Независимо от того, отражает ли противодействие вступлению Турции в ЕС страхи, связанные с включением в сообщество еще большего числа мусульман, зависть из-за того, что на фоне столь крупного государства, как Турция, власть и влияние других стран в учреждениях ЕС понизятся, или же подлинную убежденность, что Турция недостойна членства в ЕС из-за недостатков демократической системы и отчужденных отношений с соседними государствами, исходная реальность состоит в том, что значительная часть Европы плохо понимает современную Турцию и по существу не желает ее понимать.

Отношения Турции с ЕС характеризуются параличом, если не враждебностью. Намного больше переговорных проблем, которые зашли в тупик, чем тех, которые обсуждаются сторонами. Поскольку ни одна из проблем не решается в ближайшей перспективе, у переговоров, которые тянутся из года в год, нет очевидного конечного пункта. Все меньше и меньше европейцев сегодня говорят о том, как и почему

Турция должна стать частью ЕС. То же относится и к Турции, где лидеры государства так и не смогли в целом объяснить населению, почему вступление в ЕС отвечает жизненным национальным интересам страны. Напротив, их неоднократные жалобы на использование двойных стандартов и изменение правил игры в ЕС привели к тому, что всего за шесть лет поддержка населением идеи вступления Турции в ЕС сократилась вдвое. На данный момент немногие турки полагают, что страна когда-нибудь вступит в ЕС, и очевидная безнадежность этих перспектив практически не представляет собой политической проблемы. Переговоры, которым со всех сторон перекрыт кислород, медленно задыхаются.

Отношения Турции с ЕС сопряжены с проблемами структурного и политического характера. Принятое в 2004 г. решение о принятии в Евросоюз Кипра, даже в отсутствие мирного урегулирования на острове, означает, что Никосия сможет наложить вето на любые позитивные шаги ЕС в переговорах с Турцией, а также сможет использовать процесс вступления Турции в ЕС как рычаг на возглавляемых ООН переговорах с турецкими киприотами. Кипрский вопрос также стал фиговым листком, за которым могут спрятаться противники Турции из ЕС. Действительно, и года не прошло после принятого ими в октябре 2005 г. исторического решения начать переговоры с Турцией о вступлении в Евросоюз, как Кипр и другие критики Анкары из числа стран Евросоюза своими маневрами добились от лидеров ЕС установления ограничений на эти переговоры.

Статус Турции как кандидата на вступление в ЕС означает, что отношения с ней в структурном плане ведет Директорат по расширению ЕС, что ограничивает или по крайней мере оттесняет в сторону более масштабный стратегический диалог с Анкарой по внешней политике. Беседы, проводимые комиссаром ЕС по расширению с его турецким коллегой, не могут заменить совещаний, которые лишь изредка проходят между верховным представителем ЕС по иностранным делам и министром иностранных дел Турции. Диалог по конкретным вопросам, включая «арабскую весну» или же газ и энергоносители Каспийского региона, отодвинут в сторону и не стыкуется с более масштабным видением отношений между ЕС и Турцией.

Исправить такую ситуацию нелегко. Анкара желает, чтобы к ней относились как к любой стране, ведущей переговоры о вступлении в ЕС, однако при этом справедливо полагает, что отличается от других и должна быть признана в этом качестве. Усидеть на двух стульях непросто, и Анкара по-прежнему проявляет осторожность в развитии отношений вне связи со вступлением в ЕС, — во многом из-за опасений, что такая линия будет рассматриваться как согласие на менее престижный вариант «привилегированного партнерства», куда Турцию хотели бы загнать президент Франции Николя Саркози и канцлер Германии Ангела Меркель. В результате ЕС держит Турцию на дистанции и при этом сам оказывается более изолированным. Вместо такого подхода ЕС должен признать Турцию важным окном в арабские и иные государства, имеющие мусульманское большинство, отношения с которыми у самого Евросоюза не сложились. В свою очередь, Турция лишает себя связей с ЕС и эффектов синергии, которые усилили бы ее региональную роль, повлияли бы на мышление и действия европейцев по ключевым вопросам и, возможно, позволили бы достичь лучших результатов по проблематике, представляющей взаимный интерес.

II. Управление региональными конфликтами вокруг Турции и их урегулирование

С точки зрения истории Анкаре досталось непростое соседство. Как выразился министр иностранных дел Турции Ахмед Давутоглу, на протяжении большей части «холодной войны» турки считали, что их страна «с трех сторон окружена морем, а с четырех — врагами». Он попытался переломить

ситуацию за счет политики, направленной на достижение «нулевых проблем с соседями». Действительно, задолго до того, как в 2002 г. к власти пришло правительство, сформированное Партией справедливости и развития, Турция приступила к преодолению исторических трений в отношениях, начав с Сирии, Греции и Армении. В период, когда другие государства не могли или не желали заняться продвижением возобновленных переговоров между Сирией и Израилем, Турция заняла образовавшуюся нишу и добилась прогресса в 2007—2008 гг. В 2009 г. она совместно с Катаром и иными государствами сыграла полезную роль посредника, добившись завершения президентского кризиса в Ливане. Турция осталась в стороне после вторжения США в Ирак и допустила ситуацию, когда ее политика по отношению к этой стране во многом оказалась заложницей терроризма, организованного Рабочей партией Курдистана и ее сторонниками на севере Ирака. Начиная с марта 2008 г. Турция в целом поддерживает правительство премьер-министра Нури аль-Малики, подключилась к внутренним политическим проблемам Ирака в противовес Ирану, достигла сближения с иракскими курдами и их лидером Масудом Барзани, успешно развивает торговлю и инвестиции в регионе. Участие Турции оказалось весьма важным в ходе противостояния НАТО с Муаммаром Каддафи, несмотря на то, что Турция сыграла в Ливии пассивную военную роль. На Балканах Турцию тепло приветствовали Косово, Албания и Македония. Она содействовала диалогу между Боснией и Сербией, причем связи Турции с этими государствами укрепляются. Анкара также занялась работой по ослаблению напряженности в сложных пакистано-афганских отношениях.

Однако этим инициативам присущи ограничения. Проведенная в 2009—2010 гг. посредническая работа по иранской ядерной проблеме привела к конфронтации с другими государствами из-за сделки по обмену урана между Турцией, Бразилией и Ираном, а также из-за голосования Анкары против расширенных санкций Совета Безопасности ООН в отношении Ирана. Посредничество в отношениях Израиля и Сирии, а также работа по закрытым каналам в ходе конфликта между Израилем и организацией ХАМАС (в том числе по вопросу о Гиладе Шалите — израильском солдате, который пять лет находился в плену у ХАМАСа и был освобожден в октябре 2011 г.) потерпели крах после проведения Израилем операции «Литой свинец» в секторе Газа, смены правительства в Израиле, конфронтации вокруг флотилии с участием судна «Мави Мармара», а также резких публичных заявлений ключевых руководителей. Ухудшение отношений с израильским правительством Биньямина Нетаньяху в 2010—2011 гг. позволяет предположить, что Турция нескоро вновь возьмет на себя роль посредника в отношениях между Израилем, Сирией, палестинским руководством в Рамалле или с режимом ХАМАСа в секторе Газа.

Работа по укреплению роли Анкары на Кавказе застопорилась, когда достигнутое в 2009 г. соглашение с Арменией о нормализации отношений и решении доставшейся в наследство от истории сложной проблемы армян, погибших от рук османских турок во время Первой мировой войны, было отправлено «на запасной путь». Косвенным образом этот сбой в турецко-армянских отношениях замедлил процесс двустороннего сближения и урегулирования спора о Нагорном Карабахе между Арменией и Азербайджаном.

Тем не менее попытки Анкары добиться примирения и вести посредническую работу служат решению более масштабной стратегической задачи, составные элементы которой потенциально могут стать естественным дополнением для проводимой Европейским союзом Политики европейского соседства (ENP), включая Европейско-средиземноморское партнерство (ЕМР). Чтобы продвинуться вперед по представляющим для Турции непосредственный интерес вопросам, включая Кипр, ей при одновременном укреплении своей внешней роли следует проявлять лидерство

в деле укрепления стабильности и развития взаимодействия внутри этих регионов и между ними. Для этого в распоряжении Анкары имеется достаточный инструментарий «мягкой силы». Сюда входят содействие свободе перемещения посредством безвизовых режимов, реализация совместных социальных и культурных проектов, а также крупные торговые и инвестиционные ресурсы. Именно этот подход и многие из этих инструментов лежат в основе политики ENP/ЕМР Европейского союза. Как считает большинство специалистов, отдача от усилий Турции превышает отдачу от политики Евросоюза, что указывает на необходимость усвоения уроков и должной оценки достигнутых успехов.

III. Отношение к «арабской весне»

Конструктивное отношение Анкары к «арабской весне», будучи новым и жизненно важным расширением роли, которую Турция играет на южных рубежах Евроатлантического региона, может быть столь же важным для евроатлантической безопасности, как и действия других держав, включая США и Европейский союз. Между тем история Турции, как и других государств, связана скорее не с арабской общественностью, а с лидерами арабских стран, которые ныне свергнуты со своих постов или оказались в осаде. Влияние Турции распространено неравномерно. В Магрибе оно намного слабее, чем в восточном Средиземноморье. До последнего времени на него накладывалось историческое неприятие османского владычества и турецкого патернализма. При этом турецкая культура и образ жизни становятся все известнее и популярнее в соседних арабских государствах, в значительной степени благодаря широкой аудитории турецкого телевидения, имиджу, который премьер-министр Эрдоган завоевал в противостоянии с Израилем, а также принятию Турцией тысяч сирийских беженцев, спасающихся от репрессивного режима Башара аль-Асада.

Хотя содействие развитию демократии, которое является важным элементом проводимой Европейским союзом политики ЕМР и американского подхода к региону, лишь изредка проявлялось в виде аспекта турецкой политики, в последние месяцы руководство страны в Анкаре все четче обозначает точку зрения, согласно которой демократия крайне важна для долгосрочной стабильности региона, и оказывает давление на региональных автократов, заявляя, что если они не отреагируют на волю народа, то он сметет их. В различных аспектах турецких программ по содействию и развитию делается упор на надлежащее государственное управление, права женщин и расширенное участие населения в политике. Хотя к этому перечню обычно добавляют идею о том, что Турция как современное общество с большинством мусульманского населения могла бы послужить образцом для Ближнего Востока, который с трудом ищет новую идентичность, в конечном счете реальным вкладом Турции на этом уровне скорее всего окажется опыт успехов и неудач в решении проблемы сочетания принципов ислама, секуляризма, демократии и модернизации.

Однако «арабская весна» действует и в другом направлении. Один из аргументов в пользу вступления Турции в ЕС заключается в том, что для защиты юго-восточных границ Европы нужна прочная и тесно связанная с Европой Анкара. Однако, поскольку будущее арабского мира ныне отличается еще большей неопределенностью, чем после войны в Ираке, Турция выглядит слабо защищенной страной на переднем крае волнений, исход которых непредсказуем. Зачем, могут спросить себя члены Евросоюза, приближать эти волнения к новым границам ЕС? Похоже, лучше было бы оставить Турцию в качестве буферного государства. Если же опасения в сфере безопасности требуют участия Турции как жизненно необходимого партнера на передней линии, то она и так уже член НАТО, что, как подразумевается, снижает важность связей с ЕС.

IV. Энергоносители

Турция лежит на пересечении сложной сети транзитных маршрутов, по которым в Европу с юга поступают нефть и газ. В результате Анкара получит серьезное право голоса по вопросу о том, обеспечат ли создаваемые трубопроводы экономически оптимальное укрепление энергетической безопасности Европы, будут ли они строиться в духе сотрудничества или соперничества, станет ли российское измерение каспийских энергоносителей положительным или сдерживающим фактором в этом процессе. Сегодня все упирается в газ, и Турции предстоит сыграть значительную роль в решениях о том, будут ли построены новые трубопроводы повышенной мощности из Каспийского региона в Европу, а затем и о том, какие из них будут проложены — «Набукко», соединительный газопровод Турция — Греция — Италия или Трансадриатический трубопровод. Ей также предстоит сыграть серьезную роль в сопутствующих вопросах о том, в какие страны Европы пойдет новый газ и будет ли осваиваться вторая очередь азербайджанского месторождения Шах-Дениз для поставок газа в Европу. То же касается и других потенциальных новых объемов газа из Ирака и Туркмении. Если когда-либо будут сняты препятствия к вовлечению Ирана в энергетическую сеть Европы, то и для Ирана Турция станет очевидным транзитным коридором в Европу и, возможно, одним из ключевых участников разработки колоссального иранского месторождения газа «Южный Парс».

Полученные в каждом случае результаты, равно как и степень успеха, достигнутого Турцией и другими государствами в том, чтобы стать биржевыми площадками и узлами в торговле энергоносителями, будут во многом зависеть от развития энергетической конкуренции в Европе и от характера такого развития, что повлечет за собой очевидные последствия для России и российских интересов в Европе и Центральной Азии. Прогресс в деле поставок газа по «Южному коридору» и строительства новых региональных соединительных газопроводов в Южной и Восточной Европе усилит конкуренцию между газом из разных источников в масштабах Европы, что пойдет на пользу потребителям и создаст дополнительное давление на российский «Газпром», подтолкнув его к более коммерческому подходу при реализации газа.

Однако жесткая, внутренне противоречивая или по крайней мере невнятная переговорная тактика Анкары по вопросу каспийского газа и газопроводов, по всей видимости, подрывает цели ЕС в плане энергетической безопасности, замедляет принятие решений по этим проектам и вызывает отчуждение как участвующих в процессе европейцев, так и Азербайджана. Достигнутая Анкарой в конце октября 2011 г. договоренность с Азербайджаном о поставках газа с месторождения Шах-Дениз в Турцию и о дальнейшем транзите объемов газа в Европу разрешила многие из этих противоречий, однако ряд вопросов по-прежнему требует проработки.

V. Новые угрозы

Терроризм, наркоторговля и незаконная миграция вызывают практически у каждого евроатлантического государства серьезную озабоченность в плане безопасности. Географическое положение Турции таково, что Анкаре предстоит сыграть критически важную роль в противодействии этим новым угрозам, несмотря на то что расположение страны, а также ее открытость и гражданские свободы затрудняют выполнение данной роли. Представляется, что сотрудничество правоохранительных органов активнее развивается по вопросам наркоторговли и терроризма (например, с США по «аль-Каиде», с Россией в отношении групп, связанных с чеченскими

повстанцами), чем относительно миграции, где сотрудничество сдерживается слабо защищенными границами, крайней близостью греческих островов к турецкому побережью, а также историческими обидами, претензиями и неприязнью.

В числе серьезных задач проводимой Европейским союзом политики ЕНР и ЕМР — снижение опасности терроризма, ограничение деятельности транснациональной организованной преступности, блокирование потока наркотиков и управление миграцией. На базовом уровне одним из критически важных элементов в создании сообщества является, как давно известно, свобода перемещения. С точки зрения создания Евроатлантического сообщества безопасности ориентация Турции на развитие безвизовых режимов с соседними государствами, особенно с Сирией, а также решение вопроса о безвизовых поездках между Россией и ЕС открывают хорошую возможность. Однако это несет в себе серьезные политические осложнения, которые требуется учитывать не только в двустороннем, но и в региональном контексте.

VI. Российско-турецкие отношения

Улучшающиеся отношения между Москвой и Анкарой — позитивный фактор в продвижении идеи более сплоченного и действенного Евроатлантического сообщества безопасности. Несмотря на периодически возникающие разногласия (энергосистемы, взаимные подозрения относительно действий друг друга на Кавказе, принятое Россией в 2007 г. решение о приостановке действия ДОВСЕ), уровень экономического и энергетического сотрудничества между двумя государствами, их потенциал совместной или параллельной работы по снятию напряжения на Кавказе и Балканах, а также шаги, предпринятые ими для избавления от установок «холодной войны», дают положительный пример, способствующий преодолению разделительных линий в Европе.

Однако в других евроатлантических столицах эта позитивная картина порой выглядит иначе. Кажущееся уважение Анкары к Москве покорило западных официальных лиц, которые давно сами привыкли к почтительному отношению Турции по связанным с Россией вопросам, идет ли речь о решении Турции предоставить России контракт на строительство АЭС по итогам тендера, об иных непрозрачных двусторонних сделках в сфере топливно-энергетического комплекса, о соблюдении в период российско-грузинского конфликта в августе 2008 г. правил Конвенции Монтрё, ограничивших поддержку грузинского правительства со стороны военных флотов НАТО и США, или о блокировании усилий по более активной демонстрации флага НАТО в Черном море после вступления в Альянс Болгарии и Румынии. Неважно, что эти представления не всегда соответствуют действительности. При этом с российской точки зрения Турция остается неотъемлемой частью НАТО, на данный момент поддерживает идеи США и НАТО по противоракетной обороне, а также выступает оппонентом России по ДОВСЕ и общему вопросу будущей архитектуры безопасности в Европе. На практическом уровне две страны слишком мало сотрудничают по региональным вопросам и при этом очевидно соперничают друг с другом, в том числе в Центральной Азии, на Кавказе и даже в Абхазии, где туркам хотелось бы, чтобы родственная им этническая группа развивала и иные варианты, не полагаясь исключительно на Кремль.

Наконец, одним из препятствий, мешающих превращению Евроатлантического региона в цельное пространство, является вопрос о том, что делать с конкурирующими проектами экономической интеграции. Усилия России по продвижению на постсоветском пространстве как Таможенного союза,

так и Евразийского экономического сообщества усложняют процесс интеграции постсоветских государств с ЕС, не говоря уже об их включении в состав ЕС. Усилия Турции по продвижению собственной экономической интеграции в окружающих регионах, например, в рамках соглашения о свободе торговли с Грузией, создают проблему аналогичного рода. В данном случае Турция подобно России играет центральную роль применительно к другой критически важной возможности, сопровождаемой осложнениями: как получить выгоду за счет расширенного экономического сотрудничества и интеграции между группами государств, не создавая помех слиянию всех государств Евроатлантического региона в более крупное экономическое целое.

Рекомендации

Чтобы усилить вклад Турции в построение Евроатлантического сообщества безопасности, мы рекомендуем предпринять инициативы в трех измерениях.

I. Турция и ЕС

Хотя существующий тупик на переговорах по вступлению Турции застопорил ее отношения с ЕС, они остаются критически важными. Эти отношения станут решающим фактором, определяющим место Турции в расширенном Евроатлантическом регионе и ее подход к этому региону. Они будут важным механизмом для согласованной совместной работы по вопросам, имеющим колоссальное значение в европейских столицах и в Анкаре. Двумя наглядными примерами являются на данный момент Ливия и Сирия. Улучшение отношений и наполнение диалога на всех уровнях скорее поможет продвижению к вступлению в ЕС, чем ухудшение отношений и ограниченный обмен мнениями по важным международным вопросам. Обе стороны, как и расширенное Евроатлантическое сообщество, выиграли бы от решения Турции и ЕС перевести свой внешнеполитический диалог на более высокий уровень. Для этого мы рекомендуем следующее:

- Турции и Европейскому союзу следует наладить широкий и регулярный диалог по вопросам внешней политики, который будет вестись отдельно от переговоров о вступлении в ЕС, но при этом строиться так, чтобы обеспечивать четкое отличие от «привилегированного партнерства» и иных альтернатив вступлению.
- Под этот диалог следует подвести прочную основу, по мере необходимости привлекая турецких лидеров к участию в саммитах ЕС по вопросам внешней политики, обеспечив участие министра иностранных дел Турции в совещаниях в формате «Гимних», придав регулярный характер четырехсторонним встречам с участием верховного представителя ЕС по иностранным делам, комиссара по расширению ЕС, турецких министров иностранных дел и по делам ЕС, а также проводя в соответствующих столицах и на местах частые консультации по конкретным вопросам с участием высокопоставленных официальных лиц ЕС и Турции.
- По существу диалог Турции и ЕС должен включать вопросы, затрагивающие интересы обеих сторон, и при этом обеспечивать широкий охват, включая темы за пределами Турции, например, Китай, Пакистан, Африку. Не следует исключать Анкару из рассмотрения в ЕС вопросов, в которых она проявляет заинтересованность и активность, а именно проблем Боснии, Сирии и Ирана.

- Государствам — членам ЕС и Турции следует рассмотреть преимущества и целесообразность включения Турции в состав Комитета ЕС по политике и безопасности без права голоса.
- Чтобы повысить эффективность такого диалога и подвести под отношения Турции и ЕС более надежную почву, следует предпринять инициативы по поискам выхода из кипрского тупика, включая в качестве первого шага снятие блокады на торговлю Кипра с Турцией и ЕС (как с греческой, так и с турецкой сторон острова).

II. Турция и управление региональными конфликтами, а также их урегулирование

Турция сыграла активную роль посредника по урегулированию конфликтов в восточном Средиземноморье и за его пределами, она может сыграть полезную роль в реагировании на развитие событий в пределах нового Ближнего Востока. Чтобы обеспечить максимум положительной синергии в отношениях Турции с другими странами и организациями Евроатлантического региона, мы призываем к следующему:

- ЕС следует активнее привлекать ряд турецких структур (министерств, ведомств и неправительственных организаций) к разработке и проведению новой Политики европейского соседства, а также к прямому участию в Договоре о европейском соседстве и партнерстве, что позволит Турции поделиться своим опытом развития в рамках ЕС. Турция должна позитивно отреагировать на такие усилия ЕС.
- Следует теснее вовлекать Турцию в работу Минской группы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по урегулированию конфликта в Нагорном Карабахе, Турции следует теснее координировать свои региональные инициативы с минским процессом.
- Следует возобновить процесс нормализации турецко-армянских отношений, причем ЕС должен изыскать возможность поддержать этот процесс. Это не только поможет снять давние исторические обиды в рамках Евроатлантического региона, но и расширить роль Турции в предотвращении и урегулировании конфликтов на Кавказе.
- Следует сделать практические шаги по нормализации сотрудничества Турции и ЕС в сфере безопасности и обороны, а также сотрудничества НАТО с ЕС на направлениях, где обе организации играют активную роль.
- Турции следует теснее координировать с ЕС и другими странами Евроатлантического сообщества свою посредническую деятельность на Ближнем Востоке, на Балканах и в других регионах.

III. Турция и военно-политическая повестка дня Евроатлантического пространства

Турция фигурирует во всех усилиях по формированию более стабильной и отличающейся сотрудничеством среды в плане обороны и безопасности Евроатлантического региона. Она серьезно заинтересована в заключении адаптированного ДОВСЕ по итогам новых переговоров, в вопросах нестратегических ядерных вооружений и европейской противоракетной обороны. Турция играет

важную роль в структурах и обязательствах по обеспечению безопасности на Черном море. Она находится на переднем крае защиты от терроризма, нелегальной миграции, наркоторговли и иного незаконного оборота. С целью укрепления сотрудничества в этой сфере мы рекомендуем:

- Прежде чем элементарно отказаться от односторонних фланговых ограничений ДОВСЕ, а также в ходе переговоров о дальнейших мерах по контролю за обычными вооружениями в Европе, евроатлантическим государствам следует рассмотреть вопрос о создании вместо этого «зон безопасности», где будут ограничиваться и регулироваться уровни вооружений, военные учения и усиление войсковых контингентов всех сторон.
- В случае естественного выбытия размещенных в Европе передовых сил ядерного сдерживания НАТО должно обеспечить, чтобы Турция не осталась в изоляции как единственная страна, где размещены ядерные бомбы B61.
- США следует регулярно консультироваться с Турцией при ведении работы по созданию противоракетной обороны в рамках Поэтапного адаптированного европейского подхода.
- НАТО и Турции следует продолжать и укреплять обмен информацией и оперативное сотрудничество между проводимой силами Турции операции «Черноморская гармония» и операции НАТО «Активные усилия» в Средиземном море.

РАБОЧАЯ ГРУППА EASI ПО ТУРЦИИ

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

Росс Уилсон (сопредседатель, США). Директор Евразийского центра Дину Патрисиу, Атлантический совет.

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

ЧЛЕНЫ

Мустафа Айдын (Турция). Ректор Университета Кадир Хас. Председатель турецкого Совета по международным отношениям.

Хенри Барки (США). Заслуженный профессор Университета Лехай. Бывший приглашенный преподаватель в рамках Ближневосточной программы при Фонде Карнеги за Международный Мир.

Катинка Барыш (Великобритания). Заместитель директора Центра европейских реформ.

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

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

Суат Киниклиоглу (Турция). Член Парламента Турции.

Осман Фарук Логоглу (Турция). Заместитель председателя Турецкой национальной комиссии при ЮНЕСКО. Бывший посол в США.

Виталий Наумкин (Россия). Президент Международного центра стратегических и политических исследований. Директор Института востоковедения РАН.

EASI

ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

МОСКВА ■ БРЮССЕЛЬ ■ ВАШИНГТОН

О ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЕ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

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

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

СОПРЕДСЕДАТЕЛИ

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

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

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

ДИРЕКТОР

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

ЧЛЕНЫ КОМИССИИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

О ФОНДЕ КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

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

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

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

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

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