

Россия, Балтийский регион и вызов для НАТО

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 267

Июнь 2013 года

Марк Крамер

Гарвардский университет

Произошедшая в августе 2008 года российско-грузинская война вызвала серьезную обеспокоенность в трёх странах Балтии (Эстонии, Латвии и Литве) и в Польше относительно готовности Соединённых Штатов и других ключевых участников Организации Североатлантического договора (НАТО) защищать их от российского военного давления или даже от возможного нападения, которое, впрочем, выглядит маловероятным.

Одним из последствий этих опасений стали предпринятые военными стратегами НАТО в декабре 2009 г. и январе 2010 г. усилия по расширению зоны действия первоначально относившегося только к Польше «плана обороны» «Орёл-защитник» посредством распространения его на весь Балтийский регион. Высокопоставленные представители США и Германии пытались сохранить в секрете модифицированный план действий на случай чрезвычайных обстоятельств. Однако некоторые детали плана стали известны в начале 2010 года, а последовавшая в 2010 и 2011 годах публикация сайтом WikiLeaks огромных коллекций секретных документов оставила мало сомнений относительно сути происходящего ¹. Ни Соединенные Штаты, ни, тем более, Германия

¹ В 2010 и 2011 годах сайт WikiLeaks опубликовал более 750 000 засекреченных документов Государственного департамента и Министерства обороны США. Моя аналитическая записка основывается на использовании некоторых из этих документов, однако я делаю это с определенными оговорками. Я давно считал, что американское правительство засекречивает слишком много документов и слишком многим из них присваивает завышенную степень секретности, а также что процесс рассекречивания зачастую работает плохо. Однако меня тревожат такие инициативы, как WikiLeaks, которые систематически игнорируют надлежащие правовые каналы рассекречивания и присваивают себе право принятия решения какую информацию следует сделать доступной. Одним из результатов всевозможных разоблачений WikiLeaks стало то, что правительства США и других стран стали более скрытными и менее расположенными делиться информацией, что как раз противоположно тому результату, на достижение которого претендует WikiLeaks. Выражая такую точку зрения, я, вместе с тем, имею дело с реальностью, в которой сотни тысяч опубликованных WikiLeaks в 2010 году документов легко доступны любому, за исключением тех, кто пользуется

первоначально не хотели разработки плана действий на случай чрезвычайных обстоятельств по обороне стран Балтии из опасений, что подобные шаги повредят их отношениям с Россией, если станут достоянием гласности. Однако постоянное давление со стороны стран Балтии побудило официальных представителей США и Германии согласиться на компромисс, в соответствии с которым сфера действия уже существовавшего плана обороны Польши «Орёл-защитник» расширилась. Этот подход был без особого энтузиазма встречен Варшавой, однако польские представители были готовы принять обновленный план действий на случай чрезвычайных обстоятельств при условии, что Польша в нем будет рассматриваться отдельно и, что американско-польское военное сотрудничество будет углубляться.

Одним из рисков является обострение дилеммы безопасности, в соответствии с которой шаги, предпринимаемые крупными государствами-членами НАТО по защите безопасности своих меньших по размеру союзников рассматриваются российскими властями как угрожающие. Те предпринимают военные меры дабы парировать приготовления НАТО, что, в свою очередь, может спровоцировать еще более масштабные шаги со стороны НАТО. Ранние циклы развития этой дилеммы безопасности, как будет показано ниже, уже налицо. Различные интересы и ориентиры членов НАТО, вовлеченных в оборону стран Балтии, давали России возможности для попыток поддерживать противоречия между членами альянса и тем самым наносить ущерб его военному планированию. Однако, вместо этого российские власти реагировали на ситуацию такими способами, которые скорее усиливали, нежели ослабляли решимость НАТО. В то время, когда российский политический дискурс пропитан ксенофобским антизападничеством, а российские политические лидеры преувеличивают якобы «угрожающие» действия НАТО, дилемма безопасности может повысить риск кризиса или конфронтации.

Исходный расклад сил

Польша стала членом НАТО в 1999 г., а три балтийских государства были приняты в Североатлантический альянс в 2004 г. Ввиду того, что Польша является довольно крупной страной, обладает относительно сильной армией и не граничит с основной территорией России, правительства стран-членов НАТО во главе со США соответственно решили разработать план действий на случай чрезвычайных обстоятельств под названием «Орёл-защитник» для укрепления и обороны Польши от безымянного врага. Этот проект плана было намечено обновить и пересмотреть (как и все подобные планы, по мере того как они составляются) вслед за августовской войной 2008 г. «Орёл-защитник» в явной форме не направлен против определённого противника, но мало кто из наблюдателей сомневается в

компьютерами американского правительства. Эти документы не были рассекречены официально, однако исследователям трудно не обращать на них внимание. Учёные определённо не игнорировали «Документы Пентагона» в течение 40 лет, прошедших между временем, когда они были обнародованы, и 2011 годом, когда они были официально рассекречены.

том, что той чрезвычайной ситуацией, к которой военные стратеги НАТО должны быть готовы в первую очередь, в случае с Польшей является вторжение российских вооружённых сил на её территорию.

Статус трёх стран Балтии с того времени, когда они были приняты в Североатлантический альянс, всегда отличался от польского. Учитывая крошечный размер этих государств и их географическую близость к РФ, российская армия могла бы быстро оккупировать их, если бы российские политические лидеры приказали ей сделать это. Перед тем, как правительства стран-членов НАТО в ноябре 2002 года решили пригласить страны Балтии присоединиться к альянсу, некоторые аналитики задавались вопросом относительно того, действительно ли НАТО будет готова защищать своих новых балтийских союзников от возможной военной угрозы со стороны России. Во избежание обострения отношений с Россией после принятия в НАТО стран Балтии НАТО намеренно исключила эти три государства из союзнических планов обороны в чрезвычайных обстоятельствах. Ввиду того, что страны Балтии имели право на полную защиту в соответствии с пятой статьёй Североатлантического договора (положением о «коллективной обороне»), имевшее на первых порах место стремление избежать принятия предназначенных для них планов обороны на случай чрезвычайных обстоятельств было чем-то нетипичным, и правительства стран Балтии были всегда этим недовольны. Тем не менее, у них было мало оснований настаивать на изменениях до тех пор, пока угроза со стороны России представлялась чисто гипотетической.

Влияние войны в августе 2008 года

После произошедшей в августе 2008 года российско-грузинской войны в Варшаве и во всех трёх столицах стран Балтии стало проявляться осязаемое беспокойство по поводу потенциальной угрозы, исходящей от России в долгосрочной перспективе. Даже хотя лидеры стран Балтии и Польши в тот период не ожидали, что Россия действительно замышляет вооружённое нападение на их государства в ближайшем будущем, они опасались того, что мрачная участь Грузии августа 2008 года выпадет и на их долю, окажись они не в состоянии предпринять шаги для предотвращения подобного развития событий. Подразумеваемая параллель была, конечно, как минимум неточной. Грузия не была (и не является) членом НАТО, и её не приглашали участвовать даже в Плане действий по подготовке к членству (ПДПЧ), что является предварительным условием для любого государства, желающего стать новым участником Альянса. На апрельском саммите НАТО в 2008 году в Бухаресте правительства Альянса обсудили возможность распространения ПДПЧ на Грузию и Украину: данное предложение продвигалось Соединёнными Штатами. Однако противодействие этой идее со стороны Франции и Германии (вызванное, главным образом, озабоченностью относительно возможной реакции на это со стороны России) создало препятствия для достижения необходимого консенсуса. В итоге, когда спустя четыре месяца началась российско-грузинская война, формально Грузия находилась в той же

ситуации, что и любое другое государство, не являвшееся членом НАТО и не обладавшее гарантиями безопасности на случай нападения. (Можно было бы рассуждать о том, что если бы НАТО пригласила Грузию к участию в ПДПЧ в апреле 2008 года, то официальные представители США и западноевропейских стран были бы способны оказать гораздо большее влияние на ход событий в августе 2008 года, когда они убеждали Михаила Саакашвили не давать России предлога для начала вооружённого конфликта. Отчасти из-за того, что у Грузии не было приглашения к участию в ПДПЧ, Саакашвили проигнорировал советы государств НАТО и ответил на провокации Москвы давлением на Южную Осетию, предоставив России предлог для начала широкомасштабного военного вторжения на грузинскую территорию).

Хотя было отнюдь не удивительно, что НАТО не вмешалась в августовский конфликт 2008 г. на стороне Грузии, телевизионные кадры с российскими вооружёнными силами, захватывающими грузинские позиции и быстро продвигающимися к Тбилиси, стали потрясением для многих новых членов НАТО, прежде всего для стран Балтии и Польши: ведь всё-таки НАТО на протяжении предшествовавших четырёх лет устанавливала с Грузией всё более и более тесные связи. Даже хотя в апреле 2008 г. Грузия и не получила приглашение участвовать в ПДПЧ, правительства стран НАТО единогласно одобрили декларацию бухарестского саммита, приветствовавшую «евроатлантические устремления Грузии к членству в НАТО» и заверявшую, что Грузия и Украина «станут членами НАТО»². Эта декларация ничего не значила в формальном отношении, но на неформальном уровне она создавала ощущение того, что у Грузии сформировались особые отношения с НАТО, которые вскоре могли бы увенчаться формальным членством Тбилиси в организации.

Таким образом, тяжёлый исход августовского конфликта 2008 г., в котором Грузия была оставлена на милость России, должен был вызвать глубокую тревогу у руководства малых стран-членов НАТО, на протяжении длительного периода имевших непростые отношения с Москвой. 15 августа 2008 г., сразу после окончания российско-грузинской войны и в то время, когда российские силы все ещё оккупировали значительные участки территории Грузии, американское посольство в Латвии сообщало в Вашингтон, что «события в Грузии в такой степени доминировали в новостях и обсуждениях, в какой это редко бывало в недавние времена». Война побудила официальных представителей Латвии «посмотреть на Грузию и подумать о том, что на её месте могла бы легко оказаться Латвия». Посольство подчёркивало, что «ключевые фигуры» в латвийском правительстве выражали сомнения по поводу того, «полностью ли готов Запад иметь дело с поднимающей голову Россией», и беспокоились, что членство стран Балтии в НАТО возможно не «обеспечивает их теми гарантиями безопасности, на которые они надеялись». В ходе последовавшего вскоре визита в Вашингтон

² «Декларация Бухарестского саммита, принятая главами государств и правительств, участвовавших в заседании Североатлантического Совета в Бухаресте 3 апреля 2008 года», пункт 23.

министр иностранных дел Латвии Марис Риекстиньш подчеркнул необходимость безотлагательного решения проблем, связанных с исходящей от России «новой угрозой»; особенно учитывая, что российские вооружённые силы проводили учения вблизи границ Латвии и Эстонии, что напоминало о тех учениях, которые предшествовали российскому вторжению в Грузию.

В середине октября 2008 г. высокопоставленные чиновники Министерства обороны и Министерства иностранных дел Литвы направили в американское представительство в штаб-квартире НАТО серию документов, где конкретизировались те гарантии, которые Литва и другие страны Балтии надеялись получить в связи с произошедшими в Грузии событиями. В документах предлагалось разместить на постоянной основе американские боевые соединения на территории всех трёх стран, укрепить противовоздушную оборону и противотанковые системы, усилить береговую оборону, ежегодно проводить двусторонние (совместно с американскими войсками) военные учения на территории стран Балтии. Официальные представители Литвы также призывали военных стратегов НАТО составить план действий на случай чрезвычайных обстоятельств для выполнения предусмотренных пятой статьёй обязательств по отношению к странам Балтии в дополнение к уже существовавшим планам для других стран-членов альянса.

Ни немецкое, ни американское правительство первоначально не были готовы реализовывать последнее из этих предложений. Новая администрация Барака Обамы хотела добиться консенсуса внутри НАТО прежде чем предпринимать какие-либо действия по этому вопросу, однако американские представители находили, что «Германия продолжает рассматривать предложенный план действий НАТО в чрезвычайных обстоятельствах для защиты прибалтов от возможной агрессии России как контрпродуктивный и ненужный». Нежелание Германии делать что-либо, имеющее шансы подорвать отношения НАТО с Россией, разделялось многими представителями администрации Обамы, приступившей к работе, провозглашая «перезагрузку» отношений с Россией.

Тем не менее, и Польша, и страны Балтии продолжили выражать свои серьёзные опасения по поводу российских намерений. В апреле 2009 г. руководитель аппарата польского премьер-министра проинформировал посольство США о том, что парламент Польши «выразил единодушную поддержку значительному военному присутствию США в Польше для подкрепления гарантий пятой статьи». Он недвусмысленно дал понять, что с точки зрения Варшавы «Россия, а не Иран представляет собой большую угрозу для Польши». Впоследствии, когда группа американских сенаторов встретилась с высокопоставленным представителем Польши по вопросам национальной безопасности Витольдом Ващиковским, последний предупредил их, что «Москва пытается восстановить свою сферу влияния». Ващиковский «подчеркнул крайнюю важность увеличения присутствия США или НАТО для безопасности Польши» и выразил тревогу относительно того, что руководство США, по-видимому, не разделяет его точку зрения относительно актуальности данной угрозы: «Сколько

времени вам понадобится для того, чтобы понять, что в России ничего не изменится...?» Когда сенаторы спросили его о том, «чувствует ли себя Варшава уверенной в том, что НАТО будет соблюдать предусмотренные пятой статьёй обязательства в отношении Польши», он ответил, что «у нас по-прежнему есть сомнения». Он заявил сенаторам, «что некоторые европейские члены альянса – особенно Франция – предпочитают слова действиям» и добавил, что «поэтому мы закупили истребители F-16, а не французские «Mirage» и поэтому мы заключили соглашение о противоракетной обороне» с Соединёнными Штатами.

В ходе последующих переговоров с правительством США в 2009 г. польские официальные представители неоднократно заявляли, что «американские войска на польской земле нужны не как прикрытие, а как сдерживающий фактор». Советник президента Польши по вопросам национальной безопасности Славомир Новак также «подчеркнул наличие у Польши серьёзного интереса к углублению военного сотрудничества, которое желательно должно включать в себя значительное присутствие США в Польше». Опасения польского правительства по поводу России и его желание принять у себя для уравнивания её мощи американскую военную группировку ускорили составление новой редакции натовского плана «Орёл-защитник» после августовской войны 2008 г.

Все три правительства стран Балтии также продолжали выражать серьёзную обеспокоенность по поводу долгосрочной угрозы со стороны России. Они подчёркивали провокационность характера российских учений «Запад-2009», которые предусматривали широкомасштабное нападение российских вооружённых сил на территорию стран Балтии, а также ядерные удары по Польше. В октябре 2009 г. официальные представители Эстонии призвали генерального секретаря НАТО Фога Расмуссена поддержать разработку плана действий в чрезвычайных обстоятельствах для стран Балтии, сходного с тем планом, который имелся для Польши. В ходе своих переговоров с официальными представителями США в конце 2009 г. лидеры стран Балтии поднимали этот вопрос вновь и вновь.

План действий в чрезвычайных обстоятельствах для Балтийского региона

Энергичные усилия Польши и стран Балтии по установлению более тесных связей с НАТО, особенно с Соединёнными Штатами, достигли своей кульминации в октябре 2009 г., когда постоянный представитель США при НАТО Иво Даалдер рекомендовал одобрить предложение Германии о расширении географических рамок действия плана «Орёл-защитник» с тем, чтобы охватить весь Балтийский регион. Даалдер подчеркнул, что «лидеры Эстонии, Латвии и Литвы настоятельно требуют разработки планов действий в чрезвычайной обстановке для Балтийского региона в обеспечение пятой статьи Североатлантического договора», а также заметил, что президент Барак Обама и госсекретарь Хиллари Клинтон уже высказывались в поддержку данной идеи. Однако Даалдер допустил, что такой шаг может потенциально иметь негативный эффект: «Страны Балтии явно считают, что Российская Федерация в перспективе представляет собой риск

безопасности и хотят иметь план действий в чрезвычайной обстановке для нейтрализации этого риска. В этом заключается, однако, проблема. ... НАТО времён после холодной войны постоянно заявляет, что больше не рассматривает Россию в качестве угрозы». Даалдер подчеркнул, что немецкие официальные представители особенно опасаются всего того, что может помешать усилиям НАТО «работать совместно с Москвой».

Чтобы разрешить эту проблему, Даалдер призвал принять предложенное Германией расширение сферы действия плана «Орёл-защитник». Это предложение было единогласно одобрено на заседании НАТО в середине декабря 2009 г. Когда Даалдер и его немецкий коллега встретились с делегациями Польши и стран Балтии для того, чтобы обсудить новую инициативу, они заявили, что это было всего лишь «рутинное согласование по вопросам планирования действий в чрезвычайных обстоятельствах» и подчеркнули, что все связанное с расширением сферы действия плана «Орёл-защитник» «не должно выходить за пределы ограниченного круга лиц в НАТО и не предназначено для публики». Официальные представители Польши и стран Балтии с готовностью согласились (как они это делали и раньше) не обсуждать вопрос публично, однако сделали некоторые оговорки относительно самого шага. Правительства стран Балтии дали понять, что они «благодарны за эту инициативу», и постоянный представитель Эстонии при НАТО охарактеризовал её как «ранний рождественский подарок», однако все три постоянных представителя «подчеркнули необходимость гарантий того, что это будет реальный план по защите их стран, а не просто дополнение к плану действий в чрезвычайной обстановке для Польши». Опасения польских официальных представителей были противоположного характера: а именно они боялись того, что план действий для Польши может быть приостановлен, а также ослаблен посредством включения в тот же самый документ стран Балтии.

Контрастирующие опасения четырёх правительств были сняты заверениями США в том, что план для Польши не приостанавливается и будет прописан в отдельной главе, а также в том, что планы для трёх стран Балтии не будут чисто косметическими и будут включать «реалистичные сценарии». На этой основе расширение сферы действия плана «Орёл-защитник» стартовало в начале января 2010 г. и было формально одобрено Военным советом НАТО 22 января 2010 г. Новый план отводил минимум девять натовских дивизий (из США, Великобритании, Германии и Польши) на боевые операции по отражению нападения на Польшу и страны Балтии. На протяжении процесса его разработки официальные представители США и Германии особо подчёркивали, что «такого рода план не должен обсуждаться публично» и что «эти военные планы являются тайной уровня «НАТО – секретно». Впоследствии, когда обрывочная информация об изменённом документе начала просачиваться в прессу в первой половине 2010 г., госсекретарь США Хиллари Клинтон советовала американским дипломатическим миссиям уклоняться от вопросов журналистов, просто сообщая им о том, что «НАТО не обсуждает конкретных планов».

Цель достижения «полной секретности» в процессе разработки плана была поколеблена первоначальными утечками, а затем и вовсе была подорвана в конце 2010 г., когда проект «WikiLeaks» обнаружил большое количество соответствующих документов Госдепартамента. Вскоре после этого ведущие западные газеты сообщили обо всех тайных обсуждениях, сопутствовавших внесению изменений в план «Орёл-Защитник». Обнародование материалов плана вызвало жёсткую реакцию в Москве, официальные представители которой выразили «недоумение» и «обеспокоенность» по поводу того, что НАТО после бесчисленных «заявлений о дружбе» рассматривает Россию в качестве «все того же старого врага в холодной войне». Тогдашний российский представитель при НАТО Дмитрий Rogozin осудил альянс за «разжигание войны», «одиозную дискриминацию» и «вопиющее лицемерие».

Выгоды и риски

Расширение сферы действия плана «Орёл-защитник» помогло ослабить беспокойство правительств стран Балтии по поводу военной угрозы со стороны России. В этом смысле план, возможно, дал трём государствам больше уверенности для того, чтобы пойти на улучшение отношений с Россией. В меньшей степени пересмотр плана умерил обеспокоенность польских лидеров, ибо это не сопровождалось резкой интенсификацией американско-польского военного сотрудничества и развертыванием войск США в Польше. Эти недостатки привели к ухудшению американско-польских отношений.

Рассекречивание намерений и документов планирования НАТО на раннем этапе работы администрации Обамы бросило тень на широко разрекламированную администрацией Обамы «перезагрузку» отношений с Москвой и подорвало доверие России к НАТО, в том числе к периодически делаемым Альянсом заявлениям о том, что «НАТО не рассматривает Россию в качестве угрозы». Возможно если бы российским президентом оставался Дмитрий Медведев, ущерб от раскрытия планов Альянса был бы относительно быстро нивелирован и не воспрепятствовал бы развитию более тесных связей между сторонами в рамках Совета Россия-НАТО. Однако с возвращением к власти Владимира Путина и на фоне учащающегося апеллирования российского правительства к вульгарным антизападным лозунгам негативное воздействие утечек в ближайшее время не прекратится.

Помимо прочего, с 2010 г. российская армия активизировала свои военные учения, имитирующие нападения на страны Балтии и Польшу. Учения «Запад-2013», которые пройдут в этом году, по-видимому, будут похожи на маневры «Запад-2009» и «Запад-2011», в том числе и по включенным в их сценарии превентивным ядерным ударам по Польше. НАТО может уравновесить такую демонстрацию, ответив своими собственными учениями сил быстрого реагирования «Крепкий джаз», однако изменение курса России в сторону воинственности и военного соперничества не пройдет бесследно.

Все это ставит вопрос о том, что произойдёт в том маловероятном случае, если Россия нападёт на страны Балтии. Предположительно, Соединённые Штаты и другие страны – члены НАТО должны чувствовать себя обязанными соблюдать пятую статью Североатлантического договора, прибегнув к военным действиям для защиты стран Балтии, как это предусмотрено планом «Орёл-защитник». В худшем случае такой шаг чреват риском эскалации вплоть до обмена ядерными ударами, а в лучшем это потребует от стран НАТО сражаться в регионе, где они окажутся в крайне невыгодном с географической точки зрения положении. С другой стороны, если Соединённые Штаты и их союзники решат не выполнять положения пятой статьи применительно к Балтийскому региону и воздержаться от вмешательства в военные действия против российских вооружённых сил, то это серьёзно подорвёт доверие ко всем обязательствам НАТО в сфере обороны. Зачем какой-либо стране желать быть членом такого альянса, который отказывается защищать своих членов от внешней агрессии?!

Подготовка плана «Орёл-защитник» с расширенной зоной действия была для НАТО значимым и необходимым процессом, однако его рассекречивание повлекло за собой значительные издержки. Дилемму относительно того, что может ждать альянс, произойди в Балтийском регионе «немыслимое», можно легче разрешить теперь, когда планы действий в чрезвычайных обстоятельствах предлагают набор возможностей, которые могут быть апробированы в командно-штабных и войсковых учениях. Однако, в конечном счёте тот выбор, который предстоит сделать правительствам стран-членов НАТО, будет тяжёлым вне зависимости от того, насколько хороши планы. Если предложения полностью интегрировать Россию в Запад в 1990-х годах имели бóльший успех, то военное измерение связей России с НАТО постепенно ослабевало. Напротив, военные аспекты сегодня более заметны, чем когда бы то ни было. При Путине перспективы сближения НАТО с Россией практически отсутствуют, что придаёт дополнительную остроту военному соперничеству в Балтийском регионе и где бы то ни было ещё.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
EU R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org