УДК 327(063) ББК 66.4(2Poc) P76

Россия: стратегия для нового мира. Сборник докладов Международного дискуссионного клуба «Валдай» [Текст] / под ред. С. А. Караганова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 232 с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-0888-6 (в обл.).

Настоящий сборник является промежуточным результатом масштабного проекта по выработке долгосрочной (на 10–15 лет) стратегии России в отношении основных центров силы современного мира — Европы Европейского союза, Соединенных Штатов Америки, Китая, стран АСЕАН и, возможно, других, реализуемого под эгидой Международного дискуссионного клуба «Валдай», Совета по внешней и оборонной политике (СВОП), Российского агентства международной информации РИА «Новости» в сотрудничестве с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики».

Все представленные в сборнике доклады, хотя и основаны на научном анализе и прогнозах, носят не только футуристический, но и во многом идеалистический характер. Однако опасный вакуум идей относительно долгосрочного развития мира требует чрезвычайных усилий, чтобы подтолкнуть международное аналитическое и политическое сообщество к более активному интеллектуальному поиску, хотя бы и через отрицание предложений и анализа, содержащихся в публикуемых в этом сборнике докладах.

УДК 327(063) ББК 66.4(2Poc)

ISBN 978-5-7598-0888-6

© Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2011

Содержание

Введение
К Союзу Европы
Отношения Россия—США после «перезагрузки»: на пути к новой повестке дня. Взгляд из России
Развитие Ближнего Востока: контуры-2020
Через гармоничное развитие к региональной стабильности. Россия и Китай в новой мировой архитектуре
Introduction
Towards a Union of Europe
The U.SRussia Relations After the "Reset": Building a New Agenda. A View from Russia
The Development of the Middle East — Vision-202021

Введение

Настоящий сборник является промежуточным результатом масштабного проекта по выработке долгосрочной (на 10—15 лет) стратегии России в отношении основных центров силы современного мира — Европы Европейского союза, Соединенных Штатов Америки, Китая, стран АСЕАН и, возможно, других, реализуемого под эгидой Международного дискуссионного клуба «Валдай», Совета по внешней и оборонной политике (СВОП), Российского агентства международной информации РИА «Новости» в сотрудничестве с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики».

Все представленные в сборнике доклады, хотя и основаны на научном анализе и прогнозах, носят не только футуристический, но во многом и идеалистический характер. Однако опасный вакуум идей относительно долгосрочного развития мира требует чрезвычайных усилий, чтобы подтолкнуть международное аналитическое и политическое сообщество к более активному интеллектуальному поиску хотя бы и через отрицание предложений и анализа, содержащихся в публикуемых в этом сборнике докладах.

Первый из них является окончательной версией доклада «К Союзу Европы», обсуждавшейся на специальном заседании VII ежегодной встречи международного дискуссионного клуба «Валдай» 31 августа — 7 сентября 2010 г. Авторы доклада выражают свою глубокую признательность участникам дискуссии за высокую оценку данной инициативы, критические и комплиментарные комментарии, содержательные предложения по доработке текста, многие из которых были учтены.

Доклад «Отношения Россия — США после "перезагрузки": на пути к новой повестке дня. Взгляд из России» опирается на предыдущую разработку российской группы Валдайского клуба «Перенастройка, а не "перезагрузка": интересы России в отношении США»¹, опубликованную в 2009 г., и обсуждался на совместном заседании рабочей группы по российско-американским отношениям клуба «Валдай», Гарвардского уни-

верситета и НИУ ВШЭ в декабре 2010 г. Большинству авторов доклада меньше 40 лет. Они — представители нового поколения ученых-международников, и перед ними ставилась задача — не идти проторенными путями, а попытаться вырваться из парадигмы исследований и анализа международных и российско-американских отношений, сложившейся за последние пятьдесят лет и явно устаревшей.

Доклад «Развитие Ближнего Востока: контуры-2020» был представлен в ходе состоявшейся в г. Аммане (Иордания) в декабре 2009 г. под эгидой международного дискуссионного клуба «Валдай» конференции «Ближний Восток 2020: возможно ли всеобъемлющее решение?» — первого за многие годы мероприятия такого масштаба, организованного Россией. Авторы доклада исходили из того, что богатый минеральными ресурсами и густонаселенный регион Ближнего Востока практически никогда не находился на периферии мировой политики, но в XXI столетии стержневой характер ближневосточной проблемы для всего международного развития стал совершенно очевидным.

Прекращение же биполярного противостояния, которое структурировало мир и позволяло находить устойчивый баланс сил и интересов, усложнило внутренние процессы и поставило на повестку дня вопрос о новой самоидентификации. Идеологический вакуум начал быстро заполняться более традиционными формами сознания, прежде всего религиозными и националистическими. Это оказывает разнонаправленное воздействие на ход событий, в особенности в регионах, где пересекаются интересы крупных политических игроков.

Включенные в сборник тезисы «Через гармоничное развитие к региональной стабильности. Россия и Китай в новой мировой архитектуре» были представлены российскими участниками российско-китайской секции международного дискуссионного клуба «Валдай» в рамках организованной совместно с Восточно-Китайским нормальным университетом конференции в Шанхае 25—26 ноября 2010 г.

Авторы тезисов исходили из того, что стратегическое партнерство России и Китая является одним из примеров наиболее устойчивых стабильных и дружественных отношений в современном мире. Опыт, накопленный в рамках этого партнерства, ресурсы и влияние двух стран на международной арене могут

рассматриваться в качестве предпосылки и инструментов для их активного взаимодействия. Неотъемлемыми составляющими этого взаимодействия должны стать выработка совместных ответов на вызовы глобального и регионального характера, консолидации других участников международных отношений в Азиатско-Тихоокеанском регионе и мире в целом, углубление двустороннего сотрудничества и вывод его на новый качественный уровень.

К СОЮЗУ ЕВРОПЫ

Аналитический доклад российской группы Международного дискуссионного клуба «Валдай» и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив

- ${\it C.A.\ Kaparahoв}$ руководитель, председатель Президиума СВОП, декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, основной автор доклада.
- Т.В. Бордачев директор исследовательских программ СВОП, директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, основной соавтор доклада; И.Д. Иванов академик РАН, профессор-исследователь НИУ ВШЭ; Ф.А. Лукьянов главный редактор журнала «Россия в глобальной политике», член Президиума СВОП; М.Л. Энтин директор Европейского учебного института МГИМО (У) МИД РФ

Содержание

0. Введение	11
1. Опыт политической фантазии: что было бы, если бы мы не упустили возможности, предоставленные историей	15
2. Россия и Европа в 2010 г	19
2.1. Общая оценка	19
2.2. Россия и Европа в мире	
2.3. Внутри себя	
2.4. В двусторонних отношениях	
3. Цена стагнации	29
3.1. Общая оценка	
3.2. В международной политике и безопасности	
3.3. В экономике и социальном развитии	
3.4. В истории	
1	
4. Путь в будущее	33
4.1. Общая оценка	
4.2. Демилитаризация европейской политики	
4.3. Создание институтов сотрудничества	
4.4. Принципы Союза Европы	

Настоящий текст является окончательной версией доклада «К Союзу Европы». Предыдущая версия обсуждалась на специальном заседании VII ежегодной встречи международного дискуссионного клуба «Валдай» 31 августа — 7 сентября 2010 г. Авторы доклада выражают свою глубокую признательность участникам «валдайского» обсуждения: Сергею Алексашенко, Павлу Андрееву, Тома Гомару, Чарльзу Гранту, Анн де Танги, Владиславу Иноземцеву, Клиффорду Капчану, Роберту Легвольду, Анатолю Ливену, Доминику Ливену, Джону Питу, Михаилу Погребинскому, Андреасу Ринке, Андреасу Умланду, Яну Черногурскому, Шэну Шиляну, Михаэлю Штюрмеру.

С.А. Караганов

0. Введение

- 0.1. В течение последних 20 лет как минимум дважды (в 1991—1994 гг. и в начале 2000-х гг.) открывались возможности для создания единого сообщества двух основных составляющих современной Европы России и Европейского союза и полноправного вхождения России в евро-атлантическое военно-политическое пространство. Это позволило бы войти в него и другим европейским государствам, сформировав обширную зону общих человеческих, экономических, энергетических интересов, координируемой внешней и оборонной политики, совместной стратегии в отношении общего зарубежья.
- 0.1.1. В 1991—1994 гг. Россия, освободившаяся от коммунистического строя, и ее новая реформаторская элита готовы были интегрироваться с Европой, с Западом даже на правах младшего партнера. На рубеже веков, в начале правления Владимира Путина, Москва снова сделала ставку на широкоформатное сближение с ЕС, но уже на равноправной основе.
- 0.1.2. Во время первого «окна возможностей» Запад, поколебавшись, отказался, решив ограничиться интеграцией только стран Центральной и Восточной Европы. Началось расширение НАТО, затем Евросоюза. С Россией вежливо обошлись как с побежденной державой, но она себя таковой не считала, и это противоречие заложило основу для многих из последовавших трудностей.
- 0.1.3. Попытки сближения, предпринятые в начале следующего тысячелетия, не имели ясной общей цели, что фактически обрекало их на провал. В отсутствие стратегического воображения верх взяли узкие, сиюминутные интересы. В Западной Европе, США и России не нашлось политиков и мыслителей размаха Уинстона Черчилля, Шарля де Голля, Дина Ачесона, Гельмута Шмидта или Робера Шумана, способных трезво взглянуть в будущее, выйти за пределы привычной повестки дня. Многие в Европе надеялись сохранить в отношениях с Москвой модель «ведущий—ведомый», сложившуюся в 1990-е гг., не желая и слышать о совместной с Россией (а не односторонней на принципах ЕС и НАТО) выработке правил сосуществования. Россия же, начавшая восстанавливать свой стратегический и социально-экономический потенциал, эту модель категорически отвергала, действуя временами азартно

11

и излишне жестко. На этом этапе объективные расхождения позиций сторон усугублялись субъективным фактором, а именно — изрядной степенью высокомерия: ни шагу назад, добиться своего во что бы то ни стало. Отношения оказались в тупике.

- 0.2. За последние десятилетия мир изменился больше и быстрее, чем это когда-либо случалось в столь сжатые сроки. Все стремительнее происходящие трансформации в области расстановки сил, в экономической и политической сферах влияют на обе части Европы (Россию и Европейский союз), меняют их место в мире вне зависимости от их действий. Назовем наиболее важные параметры этих перемен.
- 0.2.1. Беспрецедентно быстрое изменение соотношения экономических возможностей. Наступает новый «век Азии» экономический, а затем, вероятно, и политический.
- 0.2.2. Соединенные Штаты крупнейшая держава современного и будущего мира неуклонно перемещает фокус своего экономического и политического внимания в сторону Азии и бассейна Тихого океана, успешно «пристегивая» себя к локомотиву азиатского роста.
- 0.2.3. Параллельно с тенденцией к возникновению многополюсного мирового устройства, а вернее — внутри этого процесса, формируются условия для новой системы глобального управления с опорой на дуумвират Китай—США. Несмотря на наличие ряда объективных предпосылок для такой системы, она окажется заведомо неустойчивой в силу узости ее базы несопрягаемости политической культуры и систем партнеров.
- 0.2.4. Масштабное изменение климата ведет к глубоким переменам привычной среды обитания, сдвигам в размещении производительных сил и населения. Недалек, видимо, период новых массовых миграций.
- 0.2.5. Изменения климата и особенно новая индустриальная революция ведут к обострению конкуренции за природные ресурсы, воду, продовольствие, а значит за территорию. Это соревнование, принимая разные формы, будет набирать обороты.
- 0.2.6. Началось, видимо, уже неизбежное (в лучшем случае регулируемое совместными усилиями) расползание ядерного оружия. Израиль, Индия, Пакистан, Северная Корея стали ядерными державами. Иран на пороге.
- 0.2.7. Новые вызовы брошены международной безопасности международный терроризм, киберпреступность, пи-

ратство. Правда, реальный вес этих угроз неясен, некоторые страхи начала 2000-х гг. оказались преувеличенными.

- 0.2.8. Идет ослабление привычных институтов международного управления — ООН, ВТО, МВФ, НАТО, ОЭСР, G8, а новые развиваются медленно. «Двадцатка» остается пока лишь удобной дискуссионной площадкой, но не превращается в прообраз органа глобального управления. Растет разрыв между все более целостной глобализирующейся экономикой и суверенизирующимся политическим управлением.
- 0.2.9. Происходит возрождение роли национального государства в ущерб полномочиям органов и институтов многостороннего наднационального управления. Похоже, что на данном историческом этапе европейский интеграционный проект в рамках ЕС останется уникальным, да и он проходит серьезное испытание на прочность.
- 0.2.10. Продолжается волнообразный рост напряженности по линии «конфликта цивилизаций». Основной причиной является отстающее развитие многих стран мусульманского Востока, хотя конфликт цивилизаций этим не исчерпывается. Ситуация усугубляется и тем, что в целом ряде регионов мира, особенно вокруг Персидского залива и на Ближнем Востоке, нарастает вакуум безопасности.
- 0.3. Человечество пока не смогло полностью осознать столь масштабные изменения и приспособиться к ним. Налицо стремление «остановить мгновение» и использовать старые парадигмы, пытаясь игнорировать происходящее. Своего рода интеллектуальный вакуум заметен повсюду, но особенно глубок он в Европе, которая в прошлые века всегда выступала лидером интеллектуального развития.
- 0.4. На этом фоне и Россия, и Европейский союз (по разным причинам и с разной динамикой) утрачивают возможности наращивать свою мощь и воздействовать на мир в своих интересах, теряют международный вес и позиции.
- 0.5. Более того, евро-атлантическое пространство, включающее бывший СССР и «старый» Запад, остается расколотым, хотя и менее глубоко и антагонистично, чем в годы холодной войны. Но и она, по сути, осталась неоконченной.
- 0.6. В 2010-е гг. Россия и ЕС, евро-атлантическое пространство в целом вновь имеют шанс для объединения, но он, вероятнее всего, будет последним.

- 0.6.1. Для объединения есть позитивные предпосылки:
- единая история, географическая и культурная близость;
- взаимодополняемость хозяйственных структур;
- завершение цикла отношений, начавшегося в 1991 г., возможность сделать новый шаг навстречу друг другу в условиях кардинально изменившейся ситуации;
- очевидная выгода от расширения единого рынка и резкого наращивания совокупного человеческого потенциала, ныне дефицитного в обеих частях Европы.
- 0.6.2. Но главная предпосылка является негативной. По отдельности и Россия, и Евросоюз обречены на роль второстепенных и третьестепенных игроков в новом мире.
- Европе светит роль «глобальной Венеции», прекрасного, все еще комфортного для пребывания, но увядающего заповедника, памятника былому величию.
- Россия движется к функции сырьевого, возможно, сельскохозяйственного, а затем и политического придатка, но уже не Европы, а скорее, поднимающейся Азии. Сохраняющийся арсенал стратегических ракет будет служить больше монументом былой мощи, чем реальным политическим инструментом.
- 0.7. На кон поставлено главное будущий суверенитет Европы, способность продвигать и защищать интересы граждан составляющих ее стран, всех европейцев. Оптимальным, если не единственным, ответом со стороны России, Европейского союза и других европейских государств может быть создание Союза Европы нового межгосударственного объединения на пространстве от Атлантики до Тихого океана.
- 0.8. Если в течение ближайших пяти лет две части Европы не определятся со стратегией соразвития, а в следующее десятилетие не смогут построить основы предлагаемого Союза Европы, их международные политические возможности, скорее всего, будут обречены на деградацию, а пресловутый «закат Европы» из хлесткой метафоры станет мрачной реальностью.

1. Опыт политической фантазии: что было бы, если бы мы не упустили возможности, предоставленные историей

- 1.1. Если бы в настоящее время Россия и Европейский союз выступали с единых позиций на международной политической и экономической арене, то они:
- рассматривались бы не как «убывающие величины», а как реальный третий по мощи игрок будущего мира, что уже сейчас резко расширило бы возможности по продвижению своих общих и частных интересов;
- находились бы в процессе формирования с Китаем и США «большой тройки» управления мировой экономикой, содействовали бы заполнению общего вакуума управляемости;
- смогли бы продвинуть через «Большую двадцатку», МВФ, Всемирный банк новые правила регулирования финансовых рынков;
- добились бы, тесно сотрудничая с администрацией Барака Обамы, вступления в силу Конвенции ООН о предотвращении актов ядерного терроризма и внесения поправок в Конвенцию ООН об обеспечении физической защиты ядерных материалов;
- участвовали бы в выработке заключительных документов саммита ООН в Копенгагене по изменению климата и оказали решающее влияние на придание им обязательного характера;
- смогли бы трансформировать встречи «Большой двадцатки» в реально действующий механизм международного экономического регулирования и инструмент продвижения своего видения устройства мировой финансовой архитектуры;
- предотвратили бы наиболее острые негативные последствия экономического кризиса для стран Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии;
- предотвратили бы кризис на Кавказе летом 2008 г. Для него не было бы условий, и никто не решился бы его провоцировать;
- проблеме талибов было бы найдено более эффективное и менее кровопролитное решение, чем продолжение губительной и проигрышной наземной войны в Афганистане, непопулярной в Европе и теряющей поддержку в США;

15

- избежали бы соперничества в области энергетики, ослабляющего позиции «большой Европы» в мировой конкуренции. Когда преимущественно коммерческая проблема оказалась политизированной, она чуть не приобрела военно-политический аспект, абсурдный по своей сути;
- избежали бы смехотворного виртуального соперничества за потенциальные ресурсы Арктики. Вместо политизированной «артподготовки» уже разрабатывалась бы совместная с другими государствами стратегия коммерческого освоения Крайнего Севера в интересах всего человечества;
- подготовили бы несколько десятков, если не сотен тысяч студентов и специалистов, легко понимающих друг друга, воспитанных в единой культуре политической, гуманитарной, административной;
- установили бы безвизовое передвижение, которое позволило бы существенно расширить сеть дружеских и семейных отношений, деловых контактов. Они связывали бы европейское пространство миллионами дополнительных нитей;
- смогли бы совместно работать над формулированием новой миссии НАТО. Эта структура не металась бы в поисках легитимности, а послужила бы отправной точкой для строительства новой системы безопасности. Участие России служило бы гарантией того, что эта система не представляла бы угрозу третьим странам, прежде всего Китаю;
- стали бы ключевым участником решения иранской ядерной проблемы в качестве влиятельного посредника, обладающего экономическими и политическими инструментами воздействия на Тегеран.
- 1.2. Цель создания Союза Европы сделала бы иной траекторию политического и экономического развития России, общество было бы гораздо более цивилизованным и правовым. А европейски и модернизаторски ориентированная часть элиты имела бы большее влияние, чем элиты, нацеленные на сырьевую и коррупционную ренту.
- 1.3. Если бы ЕС встал на путь союза с Россией, то ему, возможно, не пришлось бы торопиться с приемом стран, не соответствовавших в полной мере критериям членства. Не требовалось бы и преждевременно пытаться доказать внешнеполитическое единство. На практике и то, и другое привело лишь к ослаблению позиций Евросоюза как в самой Европе, так и в мире.

- 1.4. Можно было бы избежать и ослабляющего обе части Европы соперничества за общее «ближнее зарубежье». Россия, Европейский союз и страны, расположенные между ними, вы- играли бы от проекта по совместному развитию и освоению. Белоруссия была бы более демократической, Украина не потеряла бы пять лет на «оранжевый эксперимент». Если бы не соперничество Запада с Россией, Молдавия давно была бы единой федеративной республикой. Разумеется, не дошло бы дело до войны в Южной Осетии и окончательного разрушения территориальной целостности Грузии. По-иному решалась бы и проблема Косово.
- 1.5. В рамках Союза Европы возможно устраивающее всех решение вопроса о европейских устремлениях Турции. И, разумеется, в этом союзе достойное место мог бы найти Казахстан, также находящейся в сложном геополитическом и социально-культурном положении.
- 1.6. Договор о Союзе Европы (ДСЕ), контуры которого мы предлагаем, может быть дополнен различными вариантами архитектуры в области безопасности: членством России в обновленной НАТО, новым Договором о европейской безопасности, который предлагает Россия, или специальными положениями в ДСЕ, содержащими взаимные обязательства в области поддержания и развития совместной или коллективной безопасности.
- 1.7. Разумеется, Союз Европы не мешал бы европейским союзникам поддерживать и развивать особые отношения с США. Для России логичным дополнением к Союзу Европы также были бы особые отношения с Соединенными Штатами в военно-стратегической сфере, отношения экономического и стратегического партнерства с КНР и частичная экономическая переориентация на поднимающуюся Азию. Она была бы тем более выгодной для всех, в том числе в ЕС, если бы опиралась на единое пространство Союза Европы и предусматривала активное участие не только азиатских государств, но и Европы и США в новом освоении Сибири и Дальнего Востока.
- 1.8. Если бы Союз Европы, знаменующий собой преодоление остатков военно-политического раскола, состоялся, европейцы не говорили бы с сожалением о закате века Европы и наступлении века Азии. Начинался бы великий век объединения двух величайших цивилизаций европейской и азиатской —

в глобальное содружество, в котором участники дополняли бы друг друга и взаимно обогащались в процессе мирной конкуренции. Несмотря на многочисленные предсказания неизбежной конфронтации Запада и Востока (теперь не в идеологическим, а в культурно-географическом смысле), на деле существует уникальная возможность построить такой мировой порядок, в рамках которого и традиционный Запад, и Россия, и Азия будут получать выгоду от кооперации, а не от соперничества. Но этот порядок должен быть действительно новым, основанным на учете мнения и интересов поднимающихся игроков, а не перелицованным вариантом американоцентричного мира конца XX в., как сегодня предлагают некоторые теоретики в США.

- 1.9. В целом период 2000—2010 гг. мог бы стать временем качественного укрепления роли международных институтов и преобладания многостороннего подхода к решению наиболее важных проблем мировой экономики и политики. Данный подход основан на традиционном для Европы и практики европейской интеграции методе согласования интересов всех участников процесса, он позволяет добиваться результатов, устойчивых к негативным воздействиям извне.
- 1.10. По всем перечисленным проблемам и сюжетам интересы России и ЕС совпадают полностью либо в значительной мере. Отсутствие у сторон политической воли к тому, чтобы, преодолев предрассудки и высокомерие, выработать общую позицию, блокирует их способность достигать даже наиболее скромных целей. Времена реальных потерь от раскола Европы, о приближении которых неоднократно предупреждали российские и европейские эксперты, уже наступили.

2. Россия и Европа в 2010 г.

2.1. Общая оценка

- 2.1.1. Современное положение России и Европейского союза характеризуется снижением их удельного веса в мировой экономике и политике. Этот процесс определяется сочетанием целого ряда факторов:
- недостаточно эффективная экономика, отстающая в сфере развития науки и технологий (больше относится к России);
- высокие административные барьеры для бизнеса (больше Россия), сокращение численности, а в недалекой перспективе и качества трудоспособного населения (и Россия, и ЕС);
- недостаточно динамичная политика на рынке труда и склеротичная социальная политика (больше относится к Евросоюзу).
- 2.1.2. Негативные тенденции внутреннего развития отмечаются на фоне обострения глобальной конкуренции и быстрого роста новых центров силы, в первую очередь в Азии. В случае России проблема усугубляется демодернизацией экономики и общества, засильем коррупции, что ведет, несмотря на ряд очевидных внешнеполитических успехов, к ослаблению международно-политических позиций. Однако даже в случае гипотетической и крайне маловероятной способности России и ЕС самостоятельно решить возникающие перед ними внутренние проблемы, любые попытки их единоличного лидерства в современных условиях обречены на провал.
- 2.1.3. В силу ряда структурных причин и общей «исторической усталости» Европейский союз является на мировой политической арене быстро слабеющим игроком. По сравнению с другими крупными международными игроками ЕС не способен конвертировать свою большую экономическую мощь и социально-культурную привлекательность, свой вклад, который он вносит в благосостояние и стабильность на глобальном уровне, в политическое влияние и лидерство. ЕС обращен внутрь и сконцентрирован на собственных делах институциональных реформах, модернизации и т.д., которые, впрочем, крайне медленны или топчутся на месте. Добившись в какой-то момент уникального для мировой практики состоя-

19

ния «конца истории» в региональном масштабе, ЕС вступает в продолжительную фазу стагнации интеграционного процесса. Это дополнительно снижает устойчивость всей Европы к внешним вызовам.

- 2.1.4. Россия, будучи гораздо более мощным стратегическим и политическим игроком, при этом опирается на несовременную, узкую и быстро сокращающуюся экономическую базу. Из-за относительной экономической слабости и тенденции к демодернизации Россия постепенно начинает терять пока еще устойчивые позиции третьего мирового политического игрока. И с 2009 г. она, вероятно, тоже вступила в период относительного ослабления своей совокупной мощи после периода реабилитации 2000-х гг.
- 2.1.5. Причины относительного снижения роли и веса всей Европы на мировой политической арене заключаются в том числе и в сохраняющемся ее расколе. Наиболее важной внутренней проблемой, которую страны Европы не смогли решить после краха коммунизма и распада биполярной системы, является сохранение структурной нестабильности региона. Она унаследована от минувших исторических периодов и усугублена обострением политических расхождений между Россией и Европейским союзом в 2000-е гг.
- 2.1.6. Многочисленные расхождения в трактовке сторонами ценностей и интересов привели отношения в концептуальный тупик. Нынешняя модель вносит лишь незначительный вклад в повышение экономической и политической конкурентоспособности каждого из партнеров. Более того, подчас налицо иррациональное и не выгодное никому соперничество между Россией, все более отстающей в экономическом и социальном отношении, и ЕС, все более маргинальным в широком международном контексте.
- 2.1.7. Необходимо признать, что угроза относительной маргинализации, с которой, хотя и по разным причинам, сталкиваются Россия и Европа, сравнима с вызовами, поставленными перед западноевропейскими государствами в 1945 г. В недалеком будущем оба партнера, скорее всего, столкнутся с трудностями при доказательстве своей субъектности права быть инициатором и интегратором крупных политических и экономических проектов на международной арене.

2.2. Россия и Европа в мире

- 2.2.1. Современное положение России и Евросоюза в мировой экономике и политике можно определить как уязвимое по сравнению с другими крупными игроками США, Китаем и Индией, а вскоре и странами Юго-Восточной Азии, Бразилией. Важной причиной уязвимости является очень высокая степень зависимости всей Европы от внешних факторов экономических, политических, демографических. Возможности и потенциал позитивного воздействия России и Евросоюза на общемировые процессы становятся все более ограниченными. Влияние их в других регионах мира является, скорее, остаточным и идет на спад.
- 2.2.2. Перед Россией и ЕС стоят общие вызовы: утеря технологического лидерства, незаконная миграция, терроризм, организованная преступность, киберпреступность, изменение климата, конфликт цивилизаций. При этом их стратегии на международной арене остаются в значительной степени конкурирующими. Однако конкуренция носит почти исключительно субъективный характер. Объективно Россия и ЕС не являются соперниками в мировой экономике и политике. Они производят разные общественные блага и должны скорее дополнять друг друга, нежели конкурировать. Более того, в современных условиях только объединение возможностей способно доказать другим полюсам и центрам силы обоснованность претензий России и Евросоюза на ведущее место в мире.
- 2.2.3. Главная проблема отношений накопившиеся за века и особенно за годы холодной войны предубеждения, а также сформировавшееся за два последних десятилетия расхождение ожиданий. Со стороны России иллюзия того, что в сообщество стран Запада можно войти без серьезных внутренних изменений. Со стороны Евросоюза надежда на то, что Россия сможет развиваться, воспринимая западные нормы на правах подчиненного младшего партнера. Результатом стало серьезное взаимное разочарование.
- 2.2.4. Ситуация усугубляется почти ритуальной конкуренцией за влияние в зоне бывшего СССР. Россия пыталась закрепить за собой зону эксклюзивного влияния, не желая до недавнего времени вкладывать в это серьезные ресурсы. ЕС, также не желая жертвовать ресурсами, пытался доказать именно на

этой территории жизнеспособность своей «единой внешней политики». И даже если, как мы считаем, Россия набрала в этом соревновании больше очков, это была классическая игра с минусовой суммой. Проиграли и Россия, и Евросоюз, а особенно народы и страны, за которые шла виртуальная борьба.

- 2.2.5. Россия и ЕС выступают последовательными сторонниками повышения общественного (государственного) контроля над финансовыми и, частично, другими рынками. Сравнительная близость административных культур и традиций делает выработку общего российско-европейского подхода более реализуемой задачей, нежели формирование ими совместной повестки с другими мировыми игроками. Кроме того, Россия и ЕС придерживаются совместимых взглядов на то, какие усилия должны предприниматься в области решения климатической проблемы и вопросов окружающей среды в целом.
- 2.2.6. Однако во всех этих сферах Россия и Европейский союз пока не могут предложить миру солидарную и ответственную повестку дня. Результатом становится падение их международного авторитета и вымывание из глобальной политико-экономической среды ценностей, разделяемых «большой Европой», в первую очередь правовых основ регулирования международной жизни.
- 2.2.7. В области международной безопасности многосторонние институты и политико-правовые механизмы, существующие в Европе, не способны (и история доказала это в 1999 и 2008 гг.) решить главные задачи. Ни один из них не обеспечивает надежные гарантии от возникновения прямого вооруженного конфликта между государствами, не дает им инструменты эффективного взаимодействия по преодолению наиболее острых проблем глобального характера, включая отражение нетрадиционных угроз и вызовов.
- 2.2.8. Действующие в Европе институты и механизмы теряют привлекательность в качестве инструментов обеспечения национальной безопасности и продвижения внешнеполитических интересов важнейших стран региона. Повышению уязвимости России и ЕС способствует динамичная трансформация международной среды, появление новых вызовов глобального и трансграничного характера, выход на мировую политическую арену новых игроков. Европейское направление политики

России и США отходит на второй план. Европа давно перестала быть приоритетом Китая. Альтернативой совместной работе по коренному реформированию существующих институтов и механизмов является только дальнейшая деградация.

- 2.2.9. В среднесрочной перспективе России и Европейскому союзу придется иметь дело еще с одним вызовом очередным поворотом внешней и внутренней политики США после возможного провала попыток демократической администрации выстроить систему «добродетельного лидерства» Америки в мировых делах. При любой администрации Европа не будет главным партнером и направлением внешней политики Америки. Мнение Европы все меньше учитывается при формулировании Вашингтоном глобальной повестки дня.
- 2.2.10. Россия, несмотря на сохранение ракетно-ядерного паритета с США, что является важным фактором, также не может рассчитывать на полноценный учет своих интересов, в первую очередь в области экономики. Хотя возникают новые форматы согласования интересов России и новых центров силы, например в комбинации БРИК, нет уверенности в том, что новые союзники Москвы, в первую очередь Китай, будут последовательно продвигать ее в качестве полноценного участника «глобальной тройки». В целом наметившееся соревнование России и ЕС за место третьего игрока в новой экономической, а возможно и политической биполярности США—КНР, вряд ли приведет к положительным результатам.

2.3. Внутри себя

- 2.3.1. Россия и Европейский союз переживают не лучшие времена в своем историческом развитии.
- 2.3.1.1. Со вступлением в силу Лиссабонского договора ЕС получил конституционные основы, а также международную правоспособность. Евросоюз с опережением выходит из кризиса, выдвинул ряд передовых инициатив в области климата, освоения альтернативных источников энергии, регионального развития.
- 2.3.1.2. К числу наиболее острых проблем ЕС можно отнести аморфное политическое лидерство, неравномерное экономическое развитие и разрыв в способности вносить средства в единый бюджет из 27 стран 21 является иждивенцем. На-

лицо многочисленные нарушения Пакта стабильности и роста, угрожающие евро, сохраняется раскол по политике в Ираке, Афганистане и в отношении Косово. Задерживается ряд основополагающих научно-технических программ (Галилео), продолжается утечка мозгов за рубеж.

- 2.3.1.3. Похоже, что Европейский союз снова погружается в «евросклероз», сравнимый с аналогичным периодом конца 1960-х начала 1980-х гг. Принятие в ЕС большой группы стран с отличающейся политической культурой и относительно слабыми экономиками, смена политических поколений в Западной Европе и неоднозначные институциональные реформы привели к резкому падению эффективности механизмов европейской интеграции.
- 2.3.1.4. Одним из важнейших признаков сложного состояния ЕС является выход на первое место национальных приоритетов и интересов стран-членов в ущерб реальным возможностям и полномочиям наднациональных европейских институтов. Еврокомиссия превращается в исключительно бюрократический орган, лишенный вкуса и способности к проявлению стратегической инициативы, а Европарламент представляет собой малоэффективный институт, борющийся за дополнительные полномочия и прибежище маргинальных политических группировок. Но и усилия по ренационализации европейской политики пока не дают эффекта. Большие европейские державы подспудно пытаются восстановить свои властные прерогативы, но руки у них во многом остаются связанными «солидарностью» стран-иждивенцев. Создалась патовая ситуация.
- 2.3.1.5. Вместе с тем, если исключать крайние сценарии, регулятивная деятельность институтов ЕС будет оказывать нарастающее влияние на реализацию интересов российских компаний. Причем не только действующих непосредственно на рынке Евросоюза, но и посредством экстерриториальности применения конкурентного законодательства на других международных рынках.
- 2.3.1.6. Одобренная в марте 2010 г. «Программа-2020» является бледной копией провалившейся Лиссабонской стратегии плана по становлению Европы в качестве наиболее динамичной экономики мира к 2010 г. Однако и новая стратегия развития повторяет старые ошибки и нацелена на лидерство

Европы во всех сферах экономики, что в современных условиях нереализуемо.

- 2.3.2. Россия, в свою очередь, также пока не может рассматриваться как притягательный и полноценный мировой лидер. В стране сохраняется несовершенное и нестабильное правовое поле, серьезнейшие проблемы с правоприменением, налицо глубокая коррупция госаппарата, экстенсивное использование природных ресурсов подрывает экспортный потенциал.
- 2.3.2.1. Россия болезненно и с запозданием выходит из кризиса, антикризисная политика властей неубедительна, а наконец-то начавшиеся попытки диверсификации внешне-экономических связей в сторону Азии предусматривают сохранение сырьевой базы экспорта. Россия, несмотря на достижения последних лет, отстала в развитии техники, фактически не имеет единого внутреннего рынка, по сути, не является и мировой торговой державой, ибо почти не представлена на рынках Азии, Африки, Латинской Америки и не входит в ВТО.
- 2.3.2.2. В экономике и политике, несмотря на дежурные разговоры о модернизации, пока преобладают обратные тенденции. Общественная мораль движется в сторону упадка. Полноценное преодоление технологической деградации, видимо, невозможно в условиях нарастающего политического застоя. Внутренних стимулов для нового модернизационного рывка пока не просматривается, пробуксовывает становление гражданского общества.

2.4. В двусторонних отношениях

- 2.4.1. Несмотря на определенные достижения последних полутора десятилетий и развитую сеть институционально-правовых связей, двусторонние отношения России и Европейского союза переживают стагнацию. Через 16 лет после подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (1994 г.) партнерство между Россией и ЕС стало совершившимся фактом. Этого, однако, нельзя сказать о способности сторон перейти к реальному сотрудничеству совместной выработке политических и экономических решений и проведению их в жизнь.
- 2.4.2. Реализация «дорожных карт» движения к общим пространствам застряла пока на самом начальном этапе. За-

пущены многочисленные диалоги, сформированы рабочие группы, созданы переговорные площадки. Все эти институты и практики помогают понять друг друга, установить личные контакты, поддержать атмосферу сотрудничества. Однако они имеют в основном пока познавательную ценность, не принимают решений и не способствуют их осуществлению. В целом стороны не выработали единого понимания того, в чем должны заключаться общие пространства, а практическая политика противоположна самой сути общих пространств. Общими для России и ЕС сохраняются попытки капитализировать отдельные достижения диалога за счет друг друга.

- 2.4.3. Обсуждение идеи партнерства для модернизации, несмотря на позитивный потенциал, заложенный в данной концепции, показывает скорее расхождения в видении сторонами даже объекта данной политики. С российской стороны в качестве главной цели видится либо техническая модернизация, либо модернизация всего комплекса отношений Россия— ЕС, создание совместных механизмов развития, включая формирование кооперативных и устремленных в будущее моделей взаимодействия на постсоветском пространстве.
- 2.4.3.1. Со стороны Евросоюза основным объектом приложения усилий в рамках такого партнерства остаются, в первую очередь, российская экономика, общество и политическая система, подлежащие приведению в соответствие «евростандартам». «Партнерство для модернизации», при том что оно крайне позитивно, может остаться очередным пустым лозунгом и не способно развернуть тенденцию к отчуждению двух частей Европы. Главное оно не только по-разному понимается, но и не лежит в русле коренных взаимных интересов России и Европы ЕС. Последняя в принципе не так уже и заинтересована в российской модернизации. А Россия в новом мире во все большей степени может получать технологии и капиталы со всех направлений, в том числе и с восточного. Даже если основы этих технологий изначально создавались в американских или европейских лабораториях.
- 2.4.4. Основой для такого подхода служит тезис о том, что состояние двусторонних отношений «Россия—Евросоюз» является производным от внутреннего развития сторон. Вместе с тем необходимо понимать, что трансформационный потенциал ЕС в отношении его внешних партнеров после реально-

го завершения процесса расширения в значительной степени исчерпан (возможное расширение на одну—две балканских страны или Исландию ситуацию не меняют). Поскольку Европейский союз не может предложить России перспективу полноценного членства, его способность оказывать комплексное влияние на российское развитие ограниченна, а по мере снижения веса ЕС в международной экономике и политике продолжает уменьшаться.

- 2.4.4.1. Нет сомнения, что России нужно перенимать передовые технические стандарты, необходимо повышать уровень информационной открытости, строить правовое государство, ограничивать безудержную коррупцию. Но наставительный тон, который был присущ Евросоюзу в предшествующий период, претензии на вмешательство во внутренние дела России и «двойные стандарты» способны лишь оттолкнуть. Сближение может происходить, только когда у российского общества и элиты появится реальный стимул двигаться к европейским ценностям и стандартам общая цель соразвития.
- 2.4.5. Конечно, накопленная за прошедшие годы институциональная и правовая база отношений России и Европейского союза позволила получить неоценимый опыт согласования интересов, внесла свой вклад в движение сторон по пути выработки понимания целей, задач и предпочтений в рамках сотрудничества.
- 2.4.6. Но пока совместные институты, механизмы и практики России и ЕС воспроизводят, скорее, устойчивую инерцию взаимоотношений. Ни один из существующих совместных форматов административного взаимодействия Россия—Евросоюз вот уже 15 лет не производит конкретных позитивных результатов. Брюссель как потенциальный выразитель общеевропейского подхода вызывает растущее отторжение российской стороны. Раздражение и даже отчаяние от неэффективности взаимодействия с Еврокомиссией приводит к тому, что Москва все чаще делает ставку на договоренности с национальными государствами. Возникает реальная угроза фрагментации отношений Россия—ЕС, их дальнейшей национализации и вытеснения ценностного элемента.
- 2.4.7. Частичная суверенизация отношений активизация сотрудничества между Россией и отдельными странамичленами Евросоюза играет роль своего рода страховки.

Экономическое и политическое взаимодействие России и стран-членов Европейского союза является органичной частью комплекса отношений Россия—ЕС. Это взаимодействие должно являться не альтернативой диалога Москва—Брюссель, а дополнением к нему. Но из-за неэффективности взаимодействия с Еврокомиссией все больше является такой альтернативой.

2.4.8. В результате теряет не только Евросоюз, но и общая эффективность взаимодействия. Ради достижения тактических целей Россия объективно ослабляет ЕС. Поскольку отсутствует общая стратегическая цель соразвития, Москву не очень беспокоят проблемы партнера. Хотя на деле слабость Европейского союза не усиливает, а стратегически даже и ослабляет саму Россию.

3. Цена стагнации

3.1. Общая оценка

- 3.1.1. На основе оценки текущего положения дел в отношениях России и Европейского союз наиболее вероятным представляется стагнационный сценарий их развития. Диалог по линии Москва—Брюссель будет принимать все более формальный характер на фоне активизации торгово-экономических, а в ряде областей и политических связей между Россией и индивидуальными странами-членами.
- 3.1.2. Параллельно Россия, скорее всего, попытается реализовать стратегию многовекторной внешней и внешнеэкономической политики, укрепляя связи с Китаем и другими растущими центрами. Евросоюз, в свою очередь, будет предпринимать лихорадочные попытки вернуть себе роль основного младшего партнера США, но такая линия обещает все меньше ливиленлов.
- 3.1.3. Стагнация совместных институтов и форматов России и ЕС приведет к существенным трудностям для корпораций стран-партнеров, которые окажутся в ловушке между поощрительными мерами в рамках двусторонних отношений Россия страны-члены и ограничительными мерами со стороны Еврокомиссии. Дополнительный вклад в снижение вза-имного доверия внесет и снижение качества парламентского диалога Россия—Евросоюз.
- 3.1.4. Продолжение существующих траекторий внутреннего развития и позиций на международной арене в перспективе 10 лет приведет к переходу России и Европейского союза в иное качество игроков второй или третьей лиги мировой политики и экономики.
- 3.1.5. Однако даже такое положение дел будет сложно стабилизировать. Продолжающееся отставание в экономическом развитии, а также конкуренция со стороны США и новых центров силы приведут к дальнейшему «сжатию» международной субъектности «большой Европы», превращению ее в объект влияния и соревнования внешних сил.

29

3.2. В международной политике и безопасности

- 3.2.1. Продолжающаяся регионализация мира, сокращение возможностей глобальных институтов, в рамках которых Россия и ЕС активно действуют, переход практики решения важнейших вопросов и проблем на двусторонний или региональный уровень будут вытеснять Россию и Евросоюз из пространства, где принимаются серьезные решения международно-политического и экономического характера. С Европейским союзом это уже происходит особенно быстро, что наглядно продемонстрировала Копенгагенская конференция ООН по изменению климата.
- 3.2.2. Будет деградировать способность России и особенно ЕС влиять на основные параметры обеспечения собственной безопасности. В области реформы институтов европейской безопасности можно ожидать реализации «программы минимум», а скорее, «программы ноль» незначительное расширение формальных полномочий ОБСЕ, преимущественно в области разрешения так называемых замороженных конфликтов, минимальная модернизация соглашений в области ограничения и сокращения вооружений. Серьезная реформа ОБСЕ, скорее всего, вообще неосуществима, а «процесс Корфу» не более чем очередная дипломатическая говорильня, которая даже в силу институциональных и структурных причин не может привести к существенным результатам.
- 3.2.3. Исключение из повестки дня ОБСЕ вопросов «жесткой» безопасности приведет к тому, что их регулирование будет по-прежнему достаточно неэффективно осуществляться по линии Россия—США, Россия—НАТО и, возможно, ОДКБ—НАТО. Последнее особенно пагубно, потому что станет основой для окончательного разделения Европы и возрождения в уменьшенном и ослабленном виде биполярной системы безопасности, пусть и не прямо конфронтационной. О любых формах совместного участия стран «большой Европы» в решении наиболее острых проблем глобального характера придется забыть, что самым негативным образом скажется на их способности к участию в решении таких проблем, как борьба с распространением оружия массового уничтожения, стабилизация Большого Ближнего Востока и т.л.
- 3.2.4. В более продолжительной перспективе для России может стать реальностью переход на позиции младшего партнера Китая. Вероятна практическая реализация возникшей в

- последние годы «восточной альтернативы» цивилизационной и экономической ориентации России на Запад, в первую очередь на Европу, преобладавшей на протяжении столетий.
- 3.2.5. Процесс превращения Евросоюза в «мировую Швейцарию» или «большую Венецию» примет необратимый характер, соответственно и изменится отношение к нему ведущих мировых игроков. В ближайшие 10 лет ЕС еще сможет оставаться всемирным донором программ развития, но их политическая и экономическая эффективность будет стремиться к нулю. Будет неуклонно сокращаться и способность Европейского союза выступать в качестве самостоятельного поставщика миротворческих услуг.
- 3.2.6. В случае рецидивов агрессивно-наступательной политики США, что вероятно в случае прихода республиканской администрации, Россия и ЕС окажутся перед необходимостью определиться по отношению к новой американской стратегии. Последствием этого самоопределения может стать ремилитаризация отношений в «большой Европе» и их возвращение «в тень холодной войны», еще больший раскол в ЕС. Если снова будет предпринята попытка расширить НАТО на Украину, вернется угроза новых прямых вооруженных столкновений на европейской земле.

3.3. В экономике и социальном развитии

- 3.3.1. ЕС и Россия будут последовательно двигаться по сценарию экономического и технологического отставания от ведущих мировых игроков. Европа уже существенно отстает от США и передовых азиатских держав в создании шестого технологического уклада, как правило, специализируясь на среднетехнологичной продукции. Попытки создания высокотехнологичной экономики в России столкнутся не только с серьезными препятствиями внутри страны, которые сами по себе труднопреодолимы, но и с конкуренцией с США и странами Азии.
- 3.3.2. Замыкание Европейского союза в себе не снимет важнейших проблем, связанных с тенденциями демографического развития и отсутствием реальной возможности реформирования систем социального обеспечения. Необходимость поддержания высокого качества жизни собственного населения приведет к расширению практики продажи активов европейских компаний иностранным конкурентам и повышению зависимости европейского благосостояния от процессов гло-

бального характера. Влиять на ход и содержание этих процессов «всемирная Швейцария» уже не сможет.

- 3.3.3. Для России стагнация отношений с Евросоюзом уже в среднесрочной перспективе (5—10 лет) приведет к относительному сокращению экспорта, в том числе промышленного, по сравнению с возможным и недоиспользованию существующей внешнеторговой инфраструктуры. С высокой степенью вероятности Россия утратит систему тарифных преференций в ЕС.
- 3.3.4. Неэффективность договорной базы сотрудничества приведет к сокращению притока в Россию капиталов, технологий и управленческого опыта, расширению количества путей транспортировки грузов в обход России. В политическом плане продолжится дискриминация российской диаспоры в ЕС, а попытки выступить в ее защиту будут вести к повторяющимся дипломатическим конфликтам. В целом в Европейском союзе будут размываться позиции сторонников сближения с Россией, а в России распространятся антиевропейские настроения.

3.4. В истории

- 3.4.1. С уходом России и Евросоюза с позиций реальных игроков мировая политика лишится ведущих носителей и протагонистов правовой природы международных отношений. Последствием такого структурного сдвига станут:
- общая «децивилизация» межгосударственных политических и экономических отношений;
 - падение роли многосторонних механизмов и институтов;
- рост значения военной силы и ее возвращение в качестве главного регулятора;
- дальнейшая регионализация мира и повышение важности двусторонних отношений в ущерб многосторонности;
- вытеснение социальной составляющей из международных отношений;
 - рост протекционизма и количества торговых войн;
- повышение спонтанности важнейших международнополитических решений и общей нестабильности международной среды.
- 3.4.2. В перспективе 20—25 лет мир будет иметь дело уже не с присутствием фактора России и Европы в международной политике и экономике, а скорее, с их наследием. Остатки такого наследия, вероятно, размоются уже ко второй половине XXI в.

4. Путь в будущее

4.1. Общая оценка

- 4.1.1. У России и Европейского союза ограничены сугубо внутренние, в первую очередь интеллектуальные, но также политические и экономические стимулы к сближению и созданию устойчивых форм сотрудничества. Европа перестает быть для России единственным, а в перспективе и важнейшим партнером даже в части восприятия новых знаний и технологий. Россия не может служить для ЕС явным источником роста. Переход к реальному сближению потребует политической воли и ответственности, наличие которых у лидеров России и особенно Европейского союза не очевидно.
- 4.1.2. Стратегическому прорыву в сближении будут мешать и исторические комплексы и, возможно, внешние силы, которые в целом устраивает ослабление обеих частей Европы в международной конкуренции.
- 4.1.3. Но главной из предсказуемых помех будет увеличившийся в последние годы «ценностной разрыв». Россия, оставаясь страной европейской культуры, не идет по пути современного европейского развития. Ослаблены институты демократии, всевластие коррумпированной бюрократии ограничило в правах миллионы. Проводятся точечные репрессии против оппозиции. Бюрократический коррупционный капитализм подавляет деловую инициативу. Вместе с тем очевидно, что ресурсы авторитаризма исчерпаны. Его рецидивы возможны и даже вероятны, но развитие может проходить только по пути либерализации. Вопрос в том, какой и как быстро. Демократическое развитие получит мощный импульс, если у России появится реальная перспектива сближения с ЕС.
- 4.1.4. Это сближение может быть облегчено наличием в современной России уровня личных свобод и потребления, не имеющего прецедентов в национальной истории, формированием значительного среднего класса. Пока он в основном удовлетворен своим положением, но будет в растущей степени озабочен ограничениями своих прав со стороны коррумпированной бюрократии.
- 4.1.5. Не будет неизменным и набор ценностей, превалирующих в Евросоюзе. Во многом они являются «постевропей-

- скими», т.е. отличающимися от тех, которыми традиционно руководствовалась Европа. Неизбежное ослабление социального государства, связанное с изменениями в демографической структуре общества, требования внешней среды подталкивают к возвращению консервативных ценностей в политику и экономику. Существенным фактором, который станет влиять на ценностную палитру России и Европейского союза, будет необходимость защищать и трансформировать национальнокультурную самоидентификацию в условиях неизбежного притока населения иных культурно-религиозных групп. Объединение усилий России и Евросоюза важно и перед лицом проблемы интеграции «новых европейцев» во избежание подъема ксенофобии и шовинизма, предпосылки для чего есть в обеих частях Европы. Ни парадигмы традиционного национального государства, ни парадигмы либерального мультикультурализма не дают ответа на вопрос, как обеспечить развитие Европы, сохранив и культурную самобытность, и социальную гармонию, и экономическую динамику. «Пост-Европа» будет, скорее всего, в определенной степени возвращаться в Европу классическую. Туда же, куда, как мы надеемся, вернется и Россия по мере ухода от идентичности «советского» XX в. и восстановления своих европейских корней, от которых страна во многом оторвалась в начале прошлого столетия.
- 4.1.6. Главным и мощнейшим стимулом к сближению являются требования внешней среды. Сейчас они настолько серьезны, что вопрос об относительной маргинализации обе-их частей Европы в мире XXI в. перешел уже в практическую плоскость. Эта маргинализация ведет к появлению все новых угроз и вызовов безопасности, со временем встанет вопрос об элементарном выживании.
- 4.1.7. Западная Европа столкнулась с подобным вызовом после Второй мировой войны. Интеграционный прорыв, ставший в 1950-е гг. возможным благодаря ответственным действиям руководителей Германии и Франции, оказался достаточным, чтобы Старый Свет встроился в международные отношения эпохи холодной войны и даже создал основу для резкого усиления позиций Европы после 1991 г. Сейчас этот ресурс исчерпан.
- 4.1.8. Ценностный разрыв, увеличившийся за последние годы, может быть преодолен при наличии общих политических

- целей и Европейскому союзу, и России жизненно необходим новый масштабный исторический проект. Нужно ставить вопрос о разработке Москвой, Брюсселем, Берлином, Варшавой, Парижем, Римом и другими столицами долгосрочного, по сути, интеграционного проекта.
- 4.1.9. Таким проектом может быть создание Союза Европы на основе концепции «Greater Europe», открытого для присоединения всех европейских государств вне зависимости от того, являются ли они членами Европейского союза. Построение такого союза покончило бы с разделением континента и положило предел продолжающемуся скрытому и открытому соперничеству, наносящему ущерб обеим сторонам. Оно позволило бы восстановить историческую справедливость. Речь идет о периоде 10—15 лет. Но общая цель соразвития жизненно необходима уже сейчас.
- 4.1.10. Первым стержнем построения нового сообщества, задача международно-правовой кодификации которого может быть реализована через соответствующий Договор о Союзе Европы и систему секторальных соглашений, может стать свобода доступа к факторам производства товаров и услуг в масштабах континента и их свободное обращение. ЕС и Россия не могут пойти на это сразу, и естественные ограничители взаимной открытости очевидны. Свобода доступа может достигаться поэтапно, на протяжении переходного периода. Тем не менее, такая цель должна быть сформулирована и закреплена в Договоре о Союзе Европы. Она создаст ситуацию политической и правовой определенности в отношениях, задаст вектор развития внутри ЕС и России и их двустороннего партнерства.
- 4.1.11. Свободный доступ к факторам производства товаров и услуг, основанный на общих правилах и нормах, будет включать в себя и доступ к природным ресурсам и средствам их транспортировки, любым технологиям, кроме узко военного стратегического назначения. Его неотъемлемыми элементами станут свобода передвижения наемных трудящихся, лиц свободных профессий и предпринимателей, свобода учреждения и деятельности компаний, предоставление предприятиям друг друга национального режима. Естественно необходим и безвизовый режим.
- 4.1.12. Энергетическим стержнем Союза Европы может стать единый энергетический комплекс Европы, предусматривающий перекрестное владение добычей, транспортировкой и

распределением энергии. Он мог бы сыграть в создании новой Европы ту же роль, которую в свое время сыграло Европейское объединение угля и стали, ставшее предтечей ЕЭС–ЕС.

4.1.13. Другим естественным несущим стержнем Союза Европы может стать координация внешней политики и политики безопасности, максимально возможная поддержка международно-политических инициатив друг друга, российское содействие реформированию международно-политической субъектности ЕС, совместное обеспечение безопасного развития государств бывшего СССР, Турции, возможно Израиля, вовлечение их в Союз Европы.

4.2. Демилитаризация европейской политики

- 4.2.1. Необходимо взять курс на *окончательную демилита- ризацию европейской политики* и преодоление остатков военнополитического раскола, скорейшее принятие необходимых для этого международно-правовых и политических решений. Необходимо устранить основу раскола Европы ее военностратегическую разделенность.
- 4.2.2. Гипотетически решение данных проблем могло быть найдено на пути присоединения России и ряда государств к НАТО, наиболее влиятельному институту, претендующему на то, чтобы стать платформой системы коллективной безопасности в Европе. Данный шаг приведет блок к качественному пересмотру механизмов, норм и практик принятия решений, выработке инновационного подхода к решению вопроса о лидерстве. Такого развития событий нельзя исключать, но у него будет много противников. Для этого варианта нет серьезных препятствий военно-технического характера. Не будет угрожать он и Китаю, если правом решающего голоса в союзе будет обладать Россия.
- 4.2.3. Существует предложенный Россией вариант подписания нового отдельного Договора о (коллективной) европейской безопасности или даже серии договоров, окончательно преодолевающих «неоконченную холодную войну»².

4.3. Создание институтов сотрудничества

- 4.3.1. Двигаясь в сторону Союза Европы, стороны должны направить усилия на коренную модернизацию институтов сотрудничества. Необходимо придать им качество реально действующих совместных механизмов принятия решений в сфере экономического регулирования на территории обоих партнеров. Прототипом постоянно действующего механизма координации внешнеполитических курсов может стать предложенная канцлером ФРГ Ангелой Меркель и президентом РФ Дмитрием Медведевым во время берлинской встречи 2010 г. идея об учреждении ежемесячных консультаций между министрами иностранных дел РФ и стран Европейского союза. Но пока отношения остаются дипломатическими. Необходим переход от дипломатии политической, экономической, транспортной к сотрудничеству.
- 4.3.2. Суть стратегического экономико-политического союза состоит в защите одинаково понимаемых интересов партнера как своих собственных, заботе о гражданах и бизнесе друг друга как о своих собственных. Он с необходимостью предполагает полный и последовательный отказ от односторонних мер, чреватых нанесением ущерба одному из партнеров.
- 4.3.3. В этой связи необходимо в рамках реализации концепции партнерства для модернизации как можно скорее приступить к созданию совместных институтов, наделенных правом законодательной инициативы на уровне России, ЕС и стран-членов Евросоюза.
- 4.3.4. Деятельность данных институтов потребует существенных изменений в стилистике работы государственного гражданского аппарата всех вовлеченных сторон. Это под-

² Подробнее см. доклад к конференции дискуссионного клуба «Валдай» «К новой архитектуре европейской безопасности». Декабрь 2009 г. РИА «Новости», Москва (www.valdaiclub.com)

разумевает полную прозрачность, повсеместный переход к электронному правительству на всех уровнях и обеспечение беспрепятственного доступа населения к затрагивающей их государственной информации. Высокопрофессиональная, тщательно подготовленная, имеющая необходимые навыки взаимодействия гражданская служба России, ЕС и его стран-членов станет, должна стать естественной опорой и локомотивом совместного интеграционного проекта. Перед Россией в силу не самых благоприятных административных традиций в этой связи стоит особенно сложная задача.

- 4.3.5. На органы управления сотрудничеством и партнерством между Россией и Европейским союзом нужно смотреть не как на структуры межправительственного взаимодействия. Им следует придать такой статус и разработать такие процедуры, которые позволяли бы реально регулировать и направлять развитие общих пространств, т.е. того, что происходит одновременно и в России, и в Евросоюзе.
- 4.3.6. Также необходимо создать совместные информационно-аналитические и исследовательские организации, призванные осуществлять экспертное обслуживание совместных институтов, мониторинг и анализ результатов их деятельности. Данные организации, финансируемые странами-участницами будущего Союза Европы, должны обладать широкими правами получения информации и контактов с органами государственной власти партнеров.
- 4.3.7. Важным направлением деятельности совместных институтов России и ЕС может стать обеспечение сопрягаемости экономической и правовой интеграции на постсоветском пространстве с правовым сближением России и Евросоюза как такового, с развитием политики Европейского союза в отношении общих соседей, включенности в Союз Европы таких важных игроков, как Украина, Казахстан и другие. Таким образом, регион СНГ, рассматривающийся сейчас как поле конкуренции, может стать площадкой для приложения не просто скоординированных, а совместных усилий.

4.4. Принципы Союза Европы

4.4.1. И наконец, необходимо уже сейчас сформулировать единое видение принципов, — свобода передвижения граждан,

солидарные решения по ключевым международным вопросам и т.д. — которые должны быть положены в основу Союза Европы.

- 4.4.2. С этой целью необходимо инициировать целый ряд крупномасштабных диалогов с одновременным участием представителей органов государственной власти, бизнеса и экспертного сообщества России, стран-членов Европейского союза, других европейских государств. Эти диалоги должны лечь в основу системы секторальных соглашений, который создадут прочный каркас Союза, основанного на общем политическом видении.
- 4.4.3. Качественное обновление концептуальной и институциональной базы отношений сделает возможным переход к практической реализации целого ряда взаимовыгодных проектов. К их числу можно отнести, хотя данный перечень ни в коей мере не является исчерпывающим:
- завершение создания Панъевропейской системы коммуникаций, налаживание транзита Европа—Азия с параллельным освоением взаимоприлегающих российских регионов;
- создание единых Рамочных программ России и ЕС и переформатирование в рамках Союза Европы Европейского исследовательского пространства (в том числе по геному человека, нано, экономии энергии и ядерным реакторам нового поколения):
- совместное строительство новых наукоградов, инкубаторов инноваций по самым нужным и перспективным направлениям научно-технического прогресса и создание максимально благоприятных условий для промышленного внедрения новых открытий и изобретений;
- совместное финансирование создания новых и модернизации и укрепления существующих вузов и их программ, а также инструментов мобильности студентов и преподавателей в масштабах всего континента;
- совместное финансирование диверсифицированной программы поддержки среднего и мелкого бизнеса, создание гомогенного пространства для коммерческого присутствия инвесторов и провайдеров услуг на рынках друг друга;
- стыковка систем передачи и распределения электроэнергии стран-участниц Союза Европы, совместный переход на цифровое телевидение и новые стандарты мобильной связи и информатики;

- координация макроэкономической, в том числе антикризисной политики, объединение ресурсов для реализации крупномасштабных индустриальных проектов и проектов в сфере предоставления услуг;
- совместная борьба с организованной преступностью, финансовыми махинациями, незаконной миграцией, пиратством;
- переход к безвизовому режиму, предоставление предприятиям России статуса «европейских компаний» в ЕС и наоборот;
- налаживание военно-технического сотрудничества и наращивание масштабов совместных миротворческих операций;
- разработка совместных проектов для реализации в третьих странах, включая помощь развитию.
- 4.4.4. Можно предложить и много других проектов. Но главное в предлагаемом проекте Союза Европы создание единого человеческого, экономического, энергетического пространства, тесная координация внешней политики и политики в сфере безопасности. Окончательное преодоление наследия страшного для всей Европы XX в., оставшегося от него раскола. Совместная борьба за достойные великого континента позиции в мире будущего.
- 4.4.5. В этом мире Россия и ЕС, действующие поодиночке, обречены на ослабление. Это нерационально и неразумно и противоречит величайшей европейской ценности вере в разум и рациональность. Если мы начнем движение к Союзу Европы, то окажутся осуществленными светлые мечты о единой и мирной Европе Федора Достоевского и Виктора Гюго, но не мрачное пророчество Освальда Шпенглера.

ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ—США ПОСЛЕ «ПЕРЕЗАГРУЗКИ»: НА ПУТИ К НОВОЙ ПОВЕСТКЕ ДНЯ. ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

Доклад российской группы Рабочей комиссии по российско-американским отношениям Международного дискуссионного клуба «Валдай», Гарвардского университета и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»³

³ Один из последних вариантов доклада обсуждался на заседании Рабочей комиссии по российско-американским отношениям клуба «Валдай» с участием американских коллег. Заседание проходило в НИУ ВШЭ 3—4 декабря 2010 г. В обсуждении с американской стороны приняли активное участие Т. Колтон, Д. Манкофф, А. Вакру, Р. Абдилал, Р. Стоун, Г. Хэйл, С. Чарап, Й. Эррера. Многие их мнения и замечания серьезно обогатили доклад. Одна из последних версий доклада также обсуждалась на февральском заседании Консультативного Совета Международного дискуссионного клуба «Валдай». Ряд критических замечаний членов Совета были также учтены. В то же время только основные его соавторы несут ответственность за окончательный текст.

Авторский коллектив

С.А. Караганов — руководитель, председатель Президиума СВОП, декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, председатель редакционного совета журнала «Россия в глобальной политике», основной соавтор и ответственный редактор доклада;

Л.В. Суслов — заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, помощник декана по научной работе, ФМЭиМП НИУ ВШЭ, заместитель директора исследовательских программ СВОП, основной соавтор доклада и координатор рабочей группы; П.А. Андреев — руководитель Центра международных проектов РИА «Новости»: О.Н. Барабанов — заведующий кафедрой Европейского vчебного института МГИМО (У) МИД РФ, профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ: Т.В. Бордачев — директор исследовательских программ СВОП, директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, заместитель лекана ФМЭиМП НИУ ВШЭ: *М.В. Братерский* — профессор кафедры мировой политики, ФМЭиМП НИУ ВШЭ; Ф.А. Лукьянов — главный редактор журнала «Россия в глобальной политике», член Президиума СВОП; Ю.А. Никитина — научный сотрудник Центра постсоветских исследований МГИМО (У) МИД РФ; А.В. Пилько — доцент факультета мировой политики МГУ; М.Р. Салихов — руководитель экономического департамента Института энергетики и финансов; Н.Ю. Силаев — старший научный сотрудник Центра кавказских исследований МГИМО (У) МИД РФ; М.А. Троицкий — доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО (У) МИД РФ; А.В. Фененко — ведущий научный сотрудник Института проблем международной безопасности РАН; старший преподаватель МГУ.

Консультанты доклада

С.К. Дубинин — член Совета директоров ВТБ Капитал, Инвестиционного бизнеса группы ВТБ, бывший глава Центрального банка России: А.И. Колосовский — президент компании «Интерконсалт», бывший заместитель министра иностранных дел РФ; С.А. Рябков — заместитель министра иностранных дел РФ; Е.В. Савостьянов — бывший заместитель руководителя Администрации Президента РФ; Р. Абдилал — профессор делового администрирования. Гарвардская школа бизнеса: А. Вакру — исполнительный директор Центра исследований России и Евразии им. Дэвиса, Гарвардский университет; Т. Колтон — профессор и декан Управления политических исследований Гарвардского университета, бывший директор Центра исследований России и Евразии им. Дэвиса; Д. Манкофф — заместитель директора Программы по изучению вопросов международной безопасности, Йельский университет; Р. Стоун — доцент, директор Центра исследований Польши и Центральной Европы им. Скальных. Университет Рочестера; Г. Хэйл — доцент кафедры политических наук и международных отношений, директор Института исследований Европы, России и Евразии, Гарвардский университет; С. Чарап — заместитель директора программы по России и Евразии, сотрудник Программы по национальной безопасности и международной политике, Центр за американский прогресс; Й. Эррера — доцент факультета политологии Университета штата Висконсин.

Содержание

0. Введение	45
1. Краткое содержание	46
2. Россия и США в мире сегодня и завтра	51
2.1. Куда идет мир: вызовы для России и США	51
2.2. Последствия для России и США	55
2.3. Интересы России и интересы США	58
3. Отношения Россия—США на современном этапе:	
успехи и недостатки «перезагрузки»	62
3.1. Основные достижения «перезагрузки»	
3.2. Главные недостатки «перезагрузки»	
4. Обновление повестки дня отношений Россия—США	70
4.1. Вводные замечания	
4.2. Что делать со старой повесткой дня?	
4.3. Логика обновления и общие принципы	
новой повестки дня	76
4.4. Новая повестка дня отношений Россия—США	

0. Введение

Данный проект Международного дискуссионного клуба «Валдай» включает в себя подготовку по итогам серии обсуждений с российскими и зарубежными специалистами докладов, посвященных выработке оптимальной для России и учитывающей интересы ее партнеров стратегии взаимодействия с основными центрами современного мира: США, Европейским союзом, Китаем, странами Ближнего Востока, другими регионами

Опубликованы уже два доклада из этой серии — «К Союзу Европы» 4 и по ситуации на Большом Ближнем Востоке 5 .

Представленный доклад опирается на предыдущую разработку российской группы Валдайского клуба «Перенастройка, а не "перезагрузка": интересы России в отношении США»⁶, опубликованную в 2009 г. Представленный текст обсуждался на совместном заседании рабочей группы по российскоамериканским отношениям клуба «Валдай», Гарвардского университета и НИУ ВШЭ.

Большинству авторов нынешнего доклада меньше 40 лет. Они — представители нового поколения ученых-международников, и перед ними ставилась задача — не идти проторенными путями, а попытаться вырваться из парадигмы исследований и анализа международных и российско-американских отношений, сложившейся за последние пятьдесят лет и явно устаревшей.

С.А. Караганов

⁴ Караганов С.А., Бордачев Т.В., Лукьянов Ф.А. «К Союзу Европы». (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20rus.pdf)

⁵ Аксененок А.Г., Лукьянов Ф.А. «Развитие Ближнего Востока: контуры-2020». (http://www.svop.ru/upload/images/Iordaniya_doklad_RUS.pdf)

⁶ Караганов С.А., Суслов Д.В., Бордачев Т.В. «Перенастройка, а не "перезагрузка": интересы России в отношении США». (http://www.svop.ru/upload/images/Перенастройка ДокладСВОП финальный.pdf)

1. Краткое содержание

- 1.1. За последние два года российско-американские отношения существенно улучшились. Предложенная администрацией Б. Обамы «перезагрузка» успешно состоялась. Почти исчезла угроза отката к системной конфронтации. Многие противоречия двух стран или разрешены или (большей частью) переведены в «тлеющее» состояние. При этом и Россия, и США проявляют прагматизм, снижая значимость сохраняющихся противоречий по сравнению с выгодами от сотрудничества. Впервые за постсоветский период Соединенные Штаты пошли на частичный пересмотр позиций в отношении России и связанных с ней проблем ради получения ее поддержки по интересующим Вашингтон вопросам. Нынешнее улучшение отношений в отличие от предыдущих раундов имеет под собой более прочную основу — четкое и прагматичное понимание сторонами своих интересов и важности конструктивных отношений Москвы и Вашингтона для их реализации.
- 1.2. Вместе с тем отношения не достигли состояния устойчивого партнерства, они остаются хрупкими и подвержены большому количеству рисков как внешне-, так и внутриполитического характера. Сохранение даже нынешнего уровня конструктивности во многом зависит от политических позиций администрации Обамы. Механизма и уровня сотрудничества, предотвращающего откат назад, пока не существует.
- 1.3. Главный недостаток «перезагрузки» состоит в том, что она не придает российско-американским отношениям стратегической цели и перспективы, развивается в значительном отрыве от магистральных тенденций международного развития, не учитывает возможностей, которые эти тенденции открывают для России и Соединенных Штатов сейчас и тем более откроют в будущем. Содержательно улучшение отношений обращено по большей части в прошлое. Оно наполняется либо сюжетами предыдущих эпох, отражающими практически несуществующие угрозы (проблематика контроля над стратегическими наступательными вооружениями), либо текущими потребностями сторон (Иран, Афганистан).
- 1.4. Хотя атмосфера и улучшается, содержательно отношения топчутся на месте или в лучшем случае «пятятся вперед». Отсутствие стратегической перспективы и полная подчинен-

ность конъюнктуре — главная причина шаткости нынешнего этапа развития связей.

- 1.5. Поскольку улучшение отношений обращено в прошлое, эти позитивные перемены не затрагивают современных реалий, т.е. не учитывают воздействия (как правило, негативного) фундаментальных изменений, которые происходят в международной среде.
- 1.6. Внешнеполитические возможности и России, и США сокращаются в результате глобального перераспределения сил в пользу новых азиатских центров, прежде всего КНР, а также — главное — общей диффузии силы среди многих, в том числе не самых крупных, государств. Обе страны подвергаются негативному воздействию глобальных и региональных вызовов, справиться с которыми они не способны ни в одиночку, ни даже совместно без подключения других, прежде всего новых центров силы. Среди возникающих вызовов стоит назвать увеличение количества ядерных государств (при этом не все из них будут стабильными); эрозию международного права и ключевых управляющих международных институтов; очередное, но более опасное, чем прежде, погружение Афганистана в хаос и дестабилизацию Центральной Азии и особенно Большого Ближнего Востока; создание относительного «вакуума безопасности» вокруг неагрессивного, но быстро усиливающегося Китая (неясность его будущего внешнего и внешнеэкономического курса объективно создает у соседей опасения) и др. Если российско-американские отношения останутся в рамках нынешней модели и повестки дня, они почти не смогут повлиять на эти тенденции.
- 1.7. Для того чтобы иметь возможность эффективно реагировать на современные угрозы и вызовы, равно как и на тенденцию снижения относительного веса России и Соединенных Штатов в международной системе, необходима выработка новой философии отношений. Их следует нацелить на решение задачи преодоления усугубляющегося мирового беспорядка и связанных с этим угроз национальной, региональной и международной безопасности.
- 1.8. Это предполагает курс на выстраивание максимально дружественных отношений между Россией и США, которые в ряде случаев могли бы содержать даже элементы военно-политического союза по противодействию значительной части

спектра новых угроз и вызовов. Особенно важно, что эти тесные отношения должны быть открыты для подключения других стран. Поскольку большинство вызовов носит глобальный или по крайней мере наднациональный характер, они могут быть преодолены только полноценными коллективными действиями всех заинтересованных дееспособных членов международного сообщества. В условиях сокращения лидерских и в целом внешнеполитических возможностей Москвы и Вашингтона двустороннего формата попросту недостаточно для эффективного регулирования тех или иных сфер международной жизни. Требуется многостороннее и весьма широкое взаимодействие.

- 1.9. Наиболее приоритетным с точки зрения перечисленных выше задач представляется выстраивание трехсторонних партнерских форматов Россия—США—Китай и Россия—США—Европейский союз. Российско-американское партнерство может выступать органичным дополнением и связующим звеном союзнических отношений России и ЕС в области безопасности, экономики и человеческих связей (Союз Европы⁷), новых отношений Россия—НАТО и стратегического взаимодействия России и Китая. Пока подобные установки не находят отражения во взаимоотношениях всех этих субъектов.
- 1.10. Выстраивание дружественных и по некоторым направлениям избирательно союзнических отношений не требует преодоления Россией и Соединенными Штатами каких-либо фундаментальных препятствий. Благодаря успехам «перезагрузки» впервые с середины 1990-х гг. политика США уже не подрывает жизненно важных интересов России (например, на постсоветском пространстве). Тот политический вызов, который курс Вашингтона по-прежнему создает для России, значительно менее опасен для нее, чем вызовы и угрозы, общие для двух стран. Москва, со своей стороны, также не угрожает ныне фундаментальным интересам США и даже содействует реализации части из них. Это создает беспрецедентное за последние пва десятилетия окно возможностей.
- 1.11. Если стороны откатятся обратно к остро конкурентной, а то и конфронтационной парадигме, то процесс ослабления международных позиций Москвы и Вашингтона

⁷ Караганов С.А., Бордачев Т.В., Лукьянов Ф.А. «К Союзу Европы». (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20rus.pdf)

ускорится. История не «вернется», как хотели бы некоторые американские консерваторы, оттого что большая часть повестки дня России и Соединенных Штатов будет снова посвящена региональному соперничеству и глобальным спорам. Россия «не мобилизуется», как надеялись многие российские стратеги, в случае обострения конфронтации с Америкой. Отвлекаясь на противостояние, Москва и Вашингтон будут уделять меньшее внимание реальным и общим для них вызовам и угрозам. Кроме того, они не смогут сформировать столь необходимое им самим и миру в целом многостороннее партнерство по коллективному противодействию новым вызовам.

1.12. Для России возвращение и тем более усугубление конфронтации с США чревато консервацией стагнационноавторитарного пути развития, ставит под сомнение возможность ее социальной, экономической и политической модернизации. Конфликт существенно ослабит российские позиции относительно Европы, Китая и стран бывшего СССР. Успешное выполнение Россией роли антиамериканского полюса силы возможно, если только Соединенные Штаты вернутся к агрессивным, мессианским и односторонним действиям, аналогичным тем, что предпринимались администрацией Дж. Буша в первые годы его правления. В этом случае американская политика будет вызывать отторжение большинства стран мира. Однако данный сценарий, во-первых, маловероятен в краткосрочной перспективе (хотя бы из-за финансово-экономических и социальных ограничений в США) и, во-вторых, долгосрочно невыгоден России из-за общей дестабилизации международной системы, которая неминуемо последует за новым всплеском американской агрессивности.

1.13. Для Соединенных Штатов новая конфронтация с Россией чревата провалом в реализации многих приоритетных национальных внешнеполитических интересов как кратко- и среднесрочного, так и долгосрочного характера. Ситуация в Афганистане ухудшится, сузятся возможности урегулирования ядерных проблем Ирана и Северной Кореи, обострится кризис в области распространения ядерного оружия. Под угрозой окажется стратегическая стабильность и глобальная военнополитическая безопасность, повысится конфликтность и неуправляемость международной системы, антиамериканские режимы в Азии и Латинской Америке укрепятся, забуксуют

отношения Вашингтона с теми европейскими и азиатскими союзниками, которые не желают конфронтации с Россией. Наконец, повысится вероятность глобальной конфронтации США и Китая, причем расклад сил на тот момент будет не обязательно в пользу Америки.

1.14. Авторы понимают, что некоторые их предложения могут казаться нереалистическими. В элитах обеих стран превалируют традиционные взгляды. Цель данного доклада — начать менять устаревшую и неадекватную интеллектуальную парадигму, в которой развиваются нынешние российско-американские отношения, чтобы через пять-десять-пятнадцать лет эта парадигма сменилась бы на более реалистичную и модернистскую и изменилась бы политика.

2. Россия и США в мире сегодня и завтра

2.1. Куда идет мир: вызовы для России и Америки

- 2.1.1. Мир меняется беспрецедентными темпами. Прежде всего, происходит перераспределение сил от евро-атлантического пространства к Азиатско-Тихоокеанскому региону. Азиатские центры силы, в первую очередь Китай, усиливаются экономически и политически, в то время как традиционные центры, в том числе Соединенные Штаты, относительно утрачивают лидерские способности. Попытки администрации Обамы восстановить позиции США, приспособив американское лидерство к новым «постоднополярным» международным условиям, пока не приводят к очевидным успехам. Новые незападные полюса не проявляют желания участвовать в глобальном регулировании вместе с традиционными лидерами и выстраивать универсальный порядок, пусть даже в несколько реформированном виде. Это ограничивает возможность выстроить некий глобальный «концерт».
- 2.1.2. Происходит общая диффузия силы в международной системе все большее число стран, причем далеко не только самых крупных, приобретают мирорегулирующие амбиции. Пример Бразилия и Турция, попытавшиеся продвинуть собственный проект решения иранской ядерной программы. Регулирующие инициативы традиционных центров воспринимаются с растущим скепсисом даже союзниками. Возрастает децентрализация и фрагментация международной системы, снижается ее управляемость со стороны крупных держав вообще, причем как «старых», так и «новых».
- 2.1.3. Распространение ядерного оружия, видимо, приняло необратимый характер. Вслед за Индией, Пакистаном, Израилем и Северной Кореей, скорее всего, в той или иной форме последует Иран. Вопрос в том, можно ли остановить цепную реакцию, например, в отношении арабских государств. В долгосрочной перспективе неясно, сохранят ли безъядерный статус Япония и Южная Корея. Повысится вероятность попадания ядерного оружия к негосударственным игрокам, особенно в случае получения его внутренне неустойчивыми странами. Одновременно происходит распространение ракетных технологий.

51

- 2.1.4. Обострение экономической конкуренции с большой вероятностью может вести к усилению тенденции к деглобализации, к росту барьеров на пути движения товаров, капиталов и людей. Вероятно, замедлится рост мировой экономики. Больше других пострадает Китай, но эта тенденция затронет и остальные страны, в том числе Соединенные Штаты и Россию. В последнее время у некоторых представителей американской политической элиты появляется впечатление, что в краткосрочной перспективе деглобализация выгодна США (позволит решить проблемы внешнего долга, торгового и бюджетного дефицита, безработицы и международного перераспределения сил). Однако в долгосрочной перспективе Америка все равно проиграет. Еще более возрастет нестабильность и конфликтогенность международных отношений.
- 2.1.5. Нарастают признаки изменения климата, которое будет все больше влиять на ситуацию в мировой экономике и международной безопасности. В течение ближайших десятилетий оно может вызвать новое «великое переселение народов», которое изменит экономическую и политическую карту мира. Глобальное потепление, индустриальный подъем новых игроков в Азии и увеличение спроса на продовольствие и минеральные ресурсы в быстро развивающихся странах, а также экологическая деградация и связанное с ней сокращение пригодных для сельского хозяйства площадей подстегивают новую волну конкуренции за продовольствие, пригодную для сельского хозяйства землю, питьевую воду и минеральные ресурсы. Подспудно развертывается новая борьба за контроль над территориями.
- 2.1.6. Продолжается ренессанс национального государства. Мировой экономический кризис 2008/2009 гг. подвел черту под эпохой экономического дерегулирования. В условиях новой международной хаотизации государства стремятся укрепить суверенитет и ограничить негативные последствия глобализации. Однако национально-ориентированная политика не в силах справиться с наднациональными угрозами.
- 2.1.7. Продолжает снижаться эффективность ведущих международных институтов. С приходом администрации Обамы прекратилось их умышленное ослабление со стороны США, но продолжилась эрозия, связанная с нежеланием ключевых государств проводить реально согласованную политику.

- 2.1.8. Будут сохранять актуальность такие вызовы международной безопасности, как международный терроризм, организованная преступность, в том числе наркопреступность, пиратство, кибертерроризм, внутригосударственные войны и конфликты.
- 2.1.9. Наиболее масштабным региональным вызовом является неясность будущей внешней, военной и внешнеэкономической политики Китая в условиях его экономического и военно-политического подъема. Растущая мощь Пекина вызывает опасения вне зависимости от проводимого курса, сейчас осторожного и вполне мирного. (Правда, некоторые эпизоды — провозглашение суверенитета над Южно-Китайским морем и т.п. — свидетельствуют о готовности и к наступательным действиям.) Сохранение Россией ядерного потенциала, качественно превышающего потенциал КНР, вкупе с дружественными политическими отношениями исключает вероятность конфликта или гонки вооружений между ними. В военно-политической области Москва и Пекин уже достигли отношений «постсдерживания», которые мы будем предлагать для России и США. Однако уже сегодня появляется вероятность превращения России в энергетический и сырьевой придаток и в перспективе «младшего политического брата» поднимающегося Китая. Для Соединенных Штатов усиление КНР, позволявшее им поддерживать высокий уровень внутреннего потребления за счет взаимной торговли, превращается в злободневную проблему экономической безопасности. Подъем Китая также бросает вызов положению Америки как единственной сверхдержавы, ее способности осуществлять глобальное лидерство, положению в регионе АТР. Под вопросом образ Америки как наиболее успешной модели развития. динамичной и конкурентоспособной экономики мира.
- 2.1.10. Серьезный вызов для России и США представляет неясность будущего Афганистана после вывода оттуда контингента НАТО и перспектива дестабилизации стран Центральной Азии. Поскольку США и НАТО не в состоянии обеспечить стабилизацию Афганистана, добившись победы над «Талибаном» или договорившись с ними на приемлемых для коалиции условиях, эта страна остается источником региональной нестабильности, международного терроризма, религиозного экстремизма. Это уже сейчас угрожает Пакистану и может стать

серьезной угрозой для слабых государств Центральной Азии и других соседей Афганистана — Ирана, Китая, Индии. В перспективе уже через нескольких лет Россия может столкнуться с угрозой новой региональной войны на территории Таджикистана вследствие экспорта нестабильности из Афганистана. В Центральной Азии обостряются и внутренние источники дестабилизации: Узбекистан, Таджикистан и Казахстан в ближайшие годы столкнутся со сменой высшего руководства. Киргизия остается де-факто несостоявшимся государством.

- 2.1.11. Комплекс вызовов для России и США представляет собой возможная дестабилизация Большого Ближнего Востока. Толчком к ней может стать, например, развал Ирака после вывода оттуда американских войск и втягивание в конфликт Ирана и Турции. Не исключена дестабилизация Пакистана, в результате которой радикальные исламисты получат доступ к ядерному оружию. Наконец, приобретение Ираном ядерного оружия или его превращение в пороговое государство повысит вероятность нанесения по нему упреждающего удара Израилем⁸ (с катастрофическими последствиями), а также подхлестнет распространение ядерного оружия и усилит региональную напряженность в целом (многие страны Ближнего Востока считают Иран соперником или угрозой).
- 2.1.12. Краткий перечень вызовов показывает, что в сегодняшнем и завтрашнем мире главные угрозы для России и США связаны не с политикой друг друга, а с внешними по отношению к Москве и Вашингтону факторами глобального и регионального характера. Россия и Соединенные Штаты не представляют друг для друга прямой военной угрозы ни в области обычных вооруженных сил в Европе, ни в стратегической сфере. Неядерная «большая война» в Европе физически невозможна. Сохранение способности физически уничтожить друг друга при соблюдении надлежащих мер укрепления доверия и стратегической стабильности оказывает стабилизирующий эффект на политику как собственно Москвы и Вашингтона, так и других ядерных и неядерных стран.
- 2.1.13. На фоне новых глобальных и региональных угроз теряет смысл и актуальность стратегия США по обеспечению

2.1.14. Для России по ряду важных для нее интересов, прежде всего на постсоветском пространстве и в области европейской безопасности, политика США по-прежнему представляет серьезный политический вызов, но гораздо менее опасный, чем еще два года назад, и менее значимый, чем новые угрозы глобального и регионального порядка.

2.2. Последствия для России и США

- 2.2.1. Россия и США, хотя и в разных масштабах, будут продолжать терять свой относительный вес в мировой экономике и политике. По крайней мере до середины XXI в. Америка останется самым сильным в военном, экономическом и международно-политическом отношении государством, но отрыв по совокупной мощи от других центров силы, прежде всего Китая, будет сокращаться. Соединенные Штаты станут все менее способны добиваться выгодных им решений на международной арене, особенно в одностороннем порядке. Хотя эффективное глобальное регулирование без США также будет невозможно. Россия рискует и вовсе утратить статус одного из ведущих центров силы. Хотя в последние годы Российскую Федерацию причисляют к «новым поднимающимся центрам» мировой экономики и политики, с конца 2008 г. стало очевидно, что Россия и Америка относятся к одной группе относительно слабеющих, хотя и с разными скоростями, центров силы.
- 2.2.2. В целом 2008 г. стал важнейшим рубежом и для России, и для США, когда обе страны обнаружили себя в принципиально новой ситуации. Для обеих стран закончился «постсоветский» период, характеризовавшийся усилиями Соединенных Штатов закрепить «момент однополярности» и стремлением России восстановить свое влияние и престиж.
- 2.2.3. США в 2008 г. остро ощутили последствия попытки администрации Буша воспользоваться «моментом однополярности» и решительными односторонними действиями завершить начатую с концом холодной войны перестройку между-

 $^{^8}$ Тем более что в последнее время наблюдается очевидный рост непредсказуемости и самостоятельности военной политики Израиля, и США все труднее удерживать его от нанесения удара по Ирану.

народной системы в соответствии с интересами и ценностями США. Америка оказалась в гораздо менее благоприятном для себя мире и в гораздо более ослабленном состоянии, чем в начале десятилетия: две длительные и, по сути, проигранные войны, ухудшившиеся отношения с союзниками, снижение лояльности с их стороны, к тому же более быстрый, чем предполагалось ранее, подъем новых центров силы.

- 2.2.4. В экономике Соединенные Штаты столкнулись в 2008 г. с самым масштабным с 1930-х гг. кризисом, усугубившим проблемы бюджетного дефицита и внешней задолженности; продолжение затратной внешней и военной политики становится невозможным. Замедленный выход США из кризиса свидетельствует о снижении экономического динамизма того, что на протяжении многих лет выгодно отличало их от других развитых стран и составляло основу силы и привлекательности. Медленный экономический рост также означает, что проблему бюджетного дефицита придется решать масштабным сокращением расходов, в том числе оборонных.
- 2.2.5. Для России 2008 г. стал пиком ее восстановления после 1990-х гг., одновременно показавшим, однако, пределы ее развития и усиления в рамках «авторитарно-энергетической» модели. Соединенные Штаты не смогли ничего противопоставить российскому успеху в войне против их союзника Грузии и были вынуждены остановить расширение НАТО на постсоветском пространстве. Однако война с бывшей советской республикой и нежелание стран СНГ признавать независимость Абхазии и Южной Осетии выявили пределы российского усиления на постсоветском пространстве, продемонстрировали, что классическая гегемония здесь просто невозможна.
- 2.2.6. Россия достаточно эффективно использовала выгоды своего геополитического и геоэкономического положения, страна начала на новых основах восстанавливать военную мощь, подорванную в предыдущие два десятилетия. Однако уже в начале 2009 г. стало очевидно, что российская экономика в связи с ее относительно примитивной структурой, продолжающейся демодернизацией и тотальной коррупцией гораздо менее устойчива, чем другие крупные экономики, будь то развитые или развивающиеся, и больше других пострадала от кризиса. Возникает угроза превращения Российской Федерации в сырьевой придаток не только Европы, но и Азии,

прежде всего Китая. Продолжает сокращаться население. По уровню инвестиций в образование и науку Россия уступает уже не только развитым странам, но даже не самым передовым из числа развивающихся. Отдельную проблему представляют регионы Сибири и Дальнего Востока, где указанные проблемы усугубляются депопуляцией и неизбежным обострением международной конкуренции за ресурсы региона.

- 2.2.7. Все эти факторы, как внутренние, так и международные, уже привели к изменениям в политике обеих стран. Правда, в России все пока в основном ограничивается разговорами о модернизации (причем «технологической») и о создании «альянсов для модернизации» с целью получения передовых технологий. В Соединенных Штатах же к власти пришел президент, запустивший масштабные реформы во внутренней и внешней политике. В новой глобальной стратегии за точку отсчета берется уже не «победа Америки в холодной войне». Главный фактор, учитываемый при ее формулировании, диффузия силы в современном мире и ее перераспределение. Во главу угла ставится организация коллективных действий наиболее дееспособных участников мирового сообщества по отражению общих угроз и вызовов при лидерстве Соединенных Штатов и в надежде на его сохранение в новых условиях.
- 2.2.8. Однако, несмотря на ее прогрессивный характер, данную стратегию, скорее всего, не удастся реализовать в полном виде отчасти из-за недостаточного осознания новых общих угроз старыми и особенно новыми центрами силы, отчасти изза неподъемного груза накопленных проблем и раскола американской элиты. Наконец, главной целью стратегии является все-таки не решение глобальных проблем, а воссоздание американского лидерства. Вместо подлинной коллективности предполагается избирательное и, по сути, ограниченное подключение тех или иных центров силы к повестке дня, сформулированной Соединенными Штатами. Не удивительно, что проваливаются попытки установить или обновить партнерские отношения с большинством центров силы. В отношении некоторых из них, например Китая, Вашингтон возвращается к более традиционной политике. Те же партнерские отношения, что удаются (пока это только Россия), не охватывают всего спектра новых вызовов и ориентированы большей частью лишь на сферы, где, по мнению Вашингтона, данный партнер играет значимую роль и может оказать ему существенное содействие. Подобные «пар-

тнерства» не в силах ни восстановить американское лидерство, ни предотвратить наступление нового беспорядка.

2.3. Интересы России и интересы США

- 2.3.1. Подробный сопоставительный анализ внешнеполитических интересов России и США, проведенный нами в 2009 г.9, показал, что они в целом соответствуют указанным выше вызовам и тенденциям. Главные интересы двух стран лежат в плоскости не двусторонних отношений, а в отношениях с внешними странами и регионами и связанными с ними тенденциями. Для России это постсоветское пространство, ее место в системе европейской безопасности, отношения с Китаем. Для США проблемы Восточной Азии и Большого Ближнего Востока (Китай, Иран, Афганистан, Ирак, арабо-израильский конфликт, Северная Корея) и Латинской Америки.
- 2.3.2. При этом большая часть интересов сторон, в том числе являющихся для них важными или жизненно важными, совпадают. К этой категории относятся предотвращение дестабилизации международной политики в сфере стратегической безопасности; обеспечение мирного подъема Китая; ограничение и предотвращение распространения ОМУ; стабилизация ситуации в Афганистане, Пакистане, Ираке; разрешение индо-пакистанского и арабо-израильского конфликтов; урегулирование ядерных проблем Ирана и КНДР; борьба с международным терроризмом; предотвращение изменения климата; борьба с наркотрафиком, пиратством, организованной преступностью и т.д.
- 2.3.3. Однако совпадающие интересы занимают разное место в иерархии внешней политики сторон, различны и сферы их жизненно важных интересов. Это создает объективные предпосылки для обмена взаимным уважением важных интересов каждой из сторон за счет менее важных интересов. Каждая из сторон уступает по менее значимым для нее вопросам и наращивает сотрудничество по ним с противоположной стороной, содействуя реализации жизненно важных интересов по-

- следней. В необъявленной форме именно это и произошло в российско-американских отношениях за последнее время.
- 2.3.4. Наконец, снижается актуальность вопросов, по которым интересы России и США противоположны. Не столь остра проблема реставрации единоличного лидерства Соединенных Штатов и наращивания их силового превосходства над всеми остальными. (Войны в Ираке и Афганистане показали, что оно не конвертируемо в политические успехи, а на фоне экономических проблем и вовсе будет сходить на нет.) То же касается распространения демократии и американской модели развития. Даже если следующий президент США и попытается проводить подобную политику, она лишь усугубит международные проблемы страны.
- 2.3.5. Все это создает объективные предпосылки для дальнейшего закрепления сторонами практики «размена» или взаимозачета интересов и выстраивания ими дружественных или даже избирательно союзных отношений по внешним вызовам и угрозам. При этом все более очевидным атавизмом становится остаточная нацеленность элит двух стран на сдерживание и балансирование друг друга вместо того, чтобы совместно заниматься проблемами завтрашнего дня.
- 2.3.6. В обеих странах сильны настроения в пользу дальнейшего дрейфа друг от друга. Эти настроения из прошлого. Элиты двух стран должны понять, что Соединенные Штаты и Россия важны друг для друга, хотя и по-новому. Не как противники и лидеры противостоящих лагерей, а как партнеры (иногда незаменимые) в деле противодействия новым вызовам и использования возможностей, предоставляемых новым миром.
- 2.3.7. Россия и США в одиночку и даже совместно уже не могут направлять развитие нового мира на долгосрочную стратегическую перспективу. В нынешней ситуации у сторон есть не только общие глобальные интересы, но и частные причины, диктующие необходимость и целесообразность построения новых отношений.
- 2.3.7.1. России дружественные отношения с США даже с элементами союза позволили бы:
- иметь более сильные позиции в отношениях с дружественным ныне Китаем; уменьшались бы опасения в отношении перспектив этих отношений;
- решить рано или поздно проблему неоконченной холодной войны, остающейся военно-политической отдаленности России от остальной Европы;

⁹ См. доклад «Перенастройка, а не "перезагрузка": интересы России в отношении США», подготовленный авторским коллективом СВОП и НИУ ВШЭ (С.А. Караганов, Д.В. Суслов, Т.В. Бордачев) под эгидой международного дискуссионного клуба «Валдай» в июле 2009 г. (http://www.svop.ru/upload/images/Перенастройка ДокладСВОП финальный.pdf)

- решать ключевые для страны задачи технологической модернизации, эффективного использования имеющихся у России конкурентных преимуществ через развитие Сибири и Дальнего Востока, модернизацию добычи и переработки полезных ископаемых, развитие современного сельскохозяйственного производства, особенно в азиатской части страны;
- внутреннее политическое и экономическое развитие России в ближайшие годы, скорее всего, будет вести к сокращению базы ее внешнеполитического влияния. Только союзные и дружественные отношения с США, равно как и с Китаем и ЕС, способны обеспечить сохранение за страной место третьей мировой державы, а в перспективе сохранение реального суверенитета;
- наконец, тесные отношения с наиболее сильным и развитым демократическим обществом будут подспудно воздействовать на морально-политическое состояние страны, препятствовать продолжению деградации, усиливать модернизационные импульсы и в социально-политической, и в моральной сфере.
- 2.3.7.2. Соединенные Штаты заинтересованы в тесных и даже дружественных отношениях с Россией в не меньшей степени.
- Россия гораздо больше, чем другие «новые» центры силы, готова и способна сотрудничать с США по глобальным вопросам. Китай, Индия, Бразилия имеют иное видение глобальных угроз. Они хотят изменения статус-кво в решении мировых проблем и не готовы к систематическому сотрудничеству. Традиционные союзники в Европе все больше «уходят в себя» и слабеют. Кроме России, Соединенным Штатам, по сути, не на кого опереться. Администрации Обамы не удалось качественно улучшить отношения ни с кем, кроме России. Проекты стратегических партнерств с Китаем и даже Индией либо провалились, либо буксуют. Не получается выстроить эффективное партнерство даже с Европой.
- Если Китай является главным перспективным партнером США для обсуждения мировой экономики, то Россия объективно незаменима в деле регулирования международной безопасности. Благодаря геостратегическому положению, ядерному арсеналу, месту в СБ ООН, участию в главных международных форматах урегулирования кризисов и, наконец, стратегической культуре, глобальному видению мира Россия

является игроком, который желает играть. Другие партнеры либо уже не желают, либо еще не хотят.

- Только тесное взаимодействие с Россией при участии других центров может помочь Соединенным Штатам остановить дальнейшее распространение ядерного оружия, в том числе вероятную «цепную реакцию» на расширенном Ближнем Востоке.
- Без тесного дружественного сотрудничества с Россией (при участии других стран) США не остановят лавинообразную дестабилизацию региона Персидского залива и Среднего Востока, которая почти неизбежно усугубится после ухода Соединенных Штатов и НАТО из Ирака и Афганистана, а также из-за приобретения тех или иных ядерных возможностей Ираном. Российское содействие необходимо для обеспечения ухода из Ирака и особенно Афганистана на более приемлемых условиях. Без этого исход войн будет выглядеть еще более тяжелым поражением.
- Наконец, дружеские или даже выборочно союзные отношения с Россией позволят США предотвратить вероятное (учитывая нынешние тенденции ее внутреннего развития) сползание России на позиции периферийного государства относительно Китая, которое приведет к резкому увеличению его геополитического веса. Выстраивание Соединенными Штатами тесных дружественных отношений с Россией окажет стабилизирующее влияние на будущую китайскую политику точно так же, как дружественные российско-китайские отношения оказывают стабилизирующее влияние на американскую политику. Выстраивание системы трехстороннего сотрудничества и дискуссионного формата между США, Россией и КНР по вопросам азиатско-тихоокеанского сотрудничества и безопасности будет выигрышным для всех трех сторон и остального мира.
- 2.3.8. Но главное, повторим, у Америки и России есть много совпадающих интересов, касающихся глобальных и региональных проблем. По мере трансформации международной системы их число возрастает. Количество же противоположных интересов объективно уменьшается. Именно национальные интересы сторон в новых международных условиях требуют от Москвы и Вашингтона выстраивания дружественных отношений и избирательного сотрудничества. Противостояние России и США, восприятие друг друга как потенциальных противников и соперников, политика установления балансов друг против друга не соответствуют национальным интересам сторон.

3. Отношения Россия—США на современном этапе: успехи и недостатки «перезагрузки»

3.1. Основные достижения «перезагрузки»

- 3.1.1. За время, прошедшее со времени объявления «перезагрузки», российско-американские отношения значительно улучшились. Это не сопровождается сдачей России ее политических и геополитических позиций, как часто бывало в прошлые времена. Угроза перехода Москвы и Вашингтона к новой конфронтации, реальная в конце 2008 г., преодолена. Стороны доказали способность производить позитивные «продукты» сотрудничества и достигать конкретных результатов, главным из которых пока остается новый Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (ДСНВ). Добившись ценой колоссальных политических усилий и даже уступок по внутриполитическим вопросам его ратификации до конца 2010 г., администрация Обамы доказала заинтересованность в сохранении достигнутых успехов «перезагрузки» и в продолжении курса на более конструктивные и партнерские отношения с Россией.
- 3.1.2. Вашингтон осознал, что для реализации новой «большой стратегии» и достижения приоритетных внешнеполитических задач¹⁰ ему необходима поддержка России. Именно это предопределило политику «перезагрузки». Россия также продемонстрировала понимание значимости сотрудничества с США для модернизации экономики, реализации своих интересов на постсоветском пространстве и в сфере европейской безопасности, а также проведения более успешной политики в отношении Евросоюза и Китая.
- 3.1.3. Главным индикатором успеха «перезагрузки» стало приобретение российско-американскими отношениями сбалансированного характера. Москва оказывает Вашингтону поддержку в значимых для него вопросах международно-политической

повестки дня и даже идет на частичный пересмотр своих тактических интересов до тех пор, пока это не противоречит ее важным интересам. Со своей стороны США снижают активность на тех направлениях внешней политики, которые вызывают у России наибольшую озабоченность, делают меньший упор на те из своих интересов, которые остро противоречат интересам Москвы. В некоторых случаях Вашингтон принимает российскую повестку дня и содействует реализации отдельных важных российских интересов в пределах, не создающих серьезной угрозы политическим позициям администрации Обамы.

- 3.1.4. Так, Соединенные Штаты существенно трансформировали подход на постсоветском пространстве, в результате чего соперничество Москвы и Вашингтона в регионе смягчилось, частично перейдя в «скрытую» фазу. Вопрос о расширении НАТО на страны СНГ снят с текущей повестки дня, и Вашингтон впервые за весь постсоветский период официально заговорил о согласии с внеблоковым статусом Украины. США спокойно и нейтрально отреагировали на усиление российских позиций на Украине и в Киргизии, отказавшись смотреть на их сближение с Москвой сквозь призму «игры с нулевой суммой». Кроме того, Вашингтон понизил значимость остающихся противоречий с Россией в регионе (Грузия) и не допускает того, чтобы они заблокировали сотрудничество по другим вопросам.
- 3.1.5. Несколько активизировался российско-американский диалог по вопросам европейской безопасности. Хотя США по-прежнему не разделяют российское видение того, как должна быть решена проблема остаточного геополитического раздела Европы и неопределенности места России в европейской системе безопасности, они, по крайней мере, стали признавать наличие этой проблемы. В качестве ответа на инициативу Д.А. Медведева по Договору о европейской безопасности (ДЕБ) Москве предложен амбициозный проект создания общей системы тактической противоракетной обороны Россия НАТО. «Пробным шаром» является идея некоторого укрепления ОБСЕ (создание механизма предотвращения конфликтов и т.д.), во многом воспроизводящая российские предложения 1990-х гг.
- 3.1.6. Активизировался экономический диалог Россия— США, в том числе по вопросам высоких технологий, инно-

¹⁰ Улучшение отношений с ведущими центрами силы в мире и выстраивание с ними партнерств на основе «общих интересов»; демонстрация улучшения ситуации в Афганистане путем наращивания войск и военной активности; принятие новых санкций в отношении Ирана; возобновление процесса ядерного разоружения; укрепление режима нераспространения ядерного оружия посредством поддержки режима ДНЯО.

ваций и модернизации. Подписаны соглашения о научнотехническом партнерстве. (Хотя разговоры об использовании Соединенных Штатов как внешнего источника российской модернизации носят пока во многом формальный и показной характер). К октябрю 2010 г. стороны завершили двусторонние переговоры по ВТО, сняв один из главных барьеров вступления России в эту организацию и крупный раздражитель отношений. Наконец, администрация Обамы отменила односторонние санкции против ряда российских компаний, введенных ранее из-за их взаимодействия с Ираном.

- 3.1.7. Со своей стороны в рамках переговоров по новому ДСНВ Россия сняла требование об ограничении политики США в сфере ПРО. Благодаря этому документ удалось подписать до организованного Вашингтоном саммита по ядерной безопасности (апрель 2010 г.) и до Обзорной конференции ДНЯО (май 2010 г.). Это способствовало продвижению новой ядерной стратегии Соединенных Штатов. Россия поддержала введение санкций ООН против Ирана и добровольно отказалась от поставок ему ракетных комплексов С-300. Наконец, Россия интенсифицировала сотрудничество по Афганистану (наземный и воздушный транзитные коридоры, подготовка полицейских и антинаркотических кадров для Афганистана, поставки вооружений).
- 3.1.8. Символическим показателем улучшения отношений стал возврат к «замороженным» проектам в атомной сфере. Вступило в силу Соглашение о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии («соглашение 123»); стороны повторно подписали соглашение об утилизации 34 тонн оружейного плутония и вернулись к идее создания механизма обмена данными о пусках баллистических и космических ракет.
- 3.1.9. Произошла активизация рабочего взаимодействия на многих уровнях, в том числе через создание «Президентской комиссии». Хотя в ряде случаев ее деятельность носит формальный характер, постепенно она наполняется содержанием.
- 3.1.10. Одно из главных достижений «перезагрузки» состоит, в частности, в том, что российская элита больше не имеет оснований представлять США чуть ли не наибольшей угрозой безопасности России и ее международно-политическим позициям, как это было во второй половине 2000-х гг. Хотя такие попытки (будем надеяться, затухающие) и предпринимаются. Ослабли пози-

ции и традиционно антироссийских сил в Соединенных Штатах. В результате изменения политики Вашингтона на постсоветском пространстве и по вопросу участия России в системе европейской безопасности удельный вес общих угроз стал перевешивать те вызовы, которые политика США по-прежнему представляет для России. Сформировалась прагматичная логика отношений, главной движущей силой и детерминантом которых выступают интересы сторон, как их понимает политическое руководство.

3.1.11. Сохраняется мешающий сближению «ценностный разрыв». В Америке с недоверием относятся к сложившейся в России модели авторитарного коррумпированного государства, хотя оно и провозглашает стремление к строительству развитой демократии. В России риторику Соединенных Штатов и действия Вашингтона по распространению своей модели воспринимают как прикрытие для расширения зоны американского политического, экономического и даже военного (до приостановки расширения НАТО) влияния. Но это различие несопоставимо с тем зияющим разрывом, что разделял страны в годы холодной войны. А взаимные подозрения в намерениях расширить «сферы влияния» все очевиднее являются атавизмом, инерцией прошлого соперничества, мешающей рациональному сближению.

3.2. Главные недостатки «перезагрузки»

- 3.2.1. Главным недостатком «перезагрузки» является ее содержательная обращенность в прошлое и отсутствие в улучшившихся отношениях стратегической перспективы. Философия отношений не связана с набирающими силу новыми тенденциями и вызовами международного развития. Большая часть и достижений «перезагрузки», и сохраняющихся разногласий отражают старую повестку дня и старую парадигму, в соответствии с которой Москве и Вашингтону требовалось уравновешивать военно-стратегическую мощь друг друга, в том числе через ограничения вооружений. Парадигма, при которой наибольшая угроза России и США исходила друг от друга, сегодня уже не актуальна.
- 3.2.2. Сохранение сторонами теоретической способности уничтожить друг друга оказывает стабилизирующее воздейст-

вие на их отношения и скорее не допускает возможности появления реальной взаимной угрозы, нежели ее создает. Гарантированное взаимное уничтожение есть и будет частью реальности российско-американских отношений. Но представление о том, что оно обязательно является их «материально-технической основой» и неизбежно ведет к проведению скрыто враждебной политики, не имеет оснований, кроме инерционности мышления. Взаимное сдерживание остается. Но на передний план выходит цивилизующая и стабилизирующая роль ядерных потенциалов.

- 3.2.3. Многие успехи «перезагрузки» являются, по сути, расчисткой завалов 1990-х—2000-х гг. или реализацией (с некоторыми добавлениями) того, что не было воплощено в жизнь тогда. Сюда относятся повторное подписание сторонами соглашения об утилизации оружейного плутония, возвращение к проекту создания Центра обмена данными о ракетных пусках, реанимация соглашения о сотрудничестве в сфере мирного атома, разговоры о реанимации ДОВСЕ. Нельзя не заметить, что Совместные заявления саммита Россия—США 24 июня 2010 г. в Вашингтоне во многом воспроизводят Декларацию о стратегических рамках российско-американских отношений, принятую В.В. Путиным и Дж. Бушем на саммите в Сочи в апреле 2008 г., когда отношения уже катились под уклон.
- 3.2.4. Многое из нынешней повестки дня представляет собой ответ на угрозы, которые хотя и появились уже после холодной войны и имеют в нынешней международной жизни большое значение, не относятся к наиболее опасным и фундаментальным вызовам. Или же ответ на новые вызовы основывается на устаревших или заведомо неправильных постулатах, не отвечающих нынешней обстановке. Это, например, попытки традиционными методами подкрепить режим нераспространения ядерного оружия (демонстрация ядерными сверхдержавами приверженности сокращению арсеналов, точечное усиление МАГАТЭ). Сегодня они недостаточны. Требуется большее согласованное давление на Иран и Северную Корею и одновременно выработка моделей обеспечения стабильности в условиях ядерной многополярности.

К этой же группе относится такое важнейшее достижение «перезагрузки», как смягчение конкуренции на пространстве бывшего СССР. Пытаться выстроить дружественные отноше-

ния, пытаясь «перепрыгнуть» через него, невозможно. Но и останавливаться только на этом неоправданно — само по себе улучшение отношений по СНГ без наращивания сотрудничества по новым вызовам и угрозам не делает Россию и США более влиятельными и не укрепит их безопасность в новом мире.

- 3.2.5. Большая часть сохраняющихся противоречий касается проблем, которые в реальности не существуют либо не заслуживают уделяемого им внимания.
- Так, Россия продолжает считать серьезным раздражителем, а то и угрозой политику администрации Обамы по созданию системы ПРО в Европе. Отказ Вашингтона от подлинно многостороннего подхода в этой сфере и недостаточная прозрачность его действий не способствуют укреплению доверия. Но, судя по всему, неправомерно говорить о том, что эти планы угрожают нивелировать российский потенциал стратегического сдерживания. То же касается озабоченности американскими планами по развертыванию баллистических ракет большой дальности, оснащенных неядерными боеголовками (Prompt Global Strike), которые вряд ли будут реализованы в обозримой перспективе. В любом случае они вряд ли могут представлять серьезную угрозу потенциалу стратегического сдерживания России.
- США со своей стороны ставят вопрос о сокращении не угрожающего ни им, ни европейским странам НАТО российского арсенала тактического ядерного оружия (ТЯО) только потому, что у России здесь существует количественное превосходство и потому, что требуется хоть как-то продолжать процесс сокращения ядерных вооружений. В результате стороны обмениваются претензиями, которые начинают жить собственной жизнью, формируя параллельную реальность и искусственно нанося ущерб российско-американским отношениям.
- 3.2.6. Не полностью преодолены старые геополитические противоречия. Многие из них отложены «на потом» или приобрели скрытый характер. Так, принципиально негативное отношение Соединенных Штатов к усилению России на постсоветском пространстве и выстраиванию интеграционного проекта не изменилось. Снизилось тактическое воздействие этого на практическую повестку дня. Накопление Россией «критической массы» успехов в регионе или новая дестабилизация в Закавказье или Центральной Азии может снова поставить сопер-

ничество в регионе на острие отношений. Со стороны России логика геополитического противостояния с США проявляется в ее политике в отношении ряда антиамериканских государств (Иран, Венесуэла, Сирия), которая проводится во многом в отместку за поддержку Вашингтоном антироссийских режимов и сил на постсоветском пространстве.

- 3.2.6.1. Между тем даже ограниченный успех интеграционных проектов на территории бывшего СССР не превратит Россию и ее возможных союзников по этим проектам в вызов Соединенным Штатам, тем более в военно-политический вызов. Не в меньшей степени бессмысленным и даже контрпродуктивным представляется символическое противодействие России там, где США и так уже утратили или утрачивают доминирование в силу объективных обстоятельств. Действительно, Вашингтон уже никогда не сможет вернуться к доктрине Монро, а Россия доминировать над Евразией, чего так опасались геополитики прошедшего века.
- 3.2.7. Обе стороны, особенно Соединенные Штаты, декларируя цель создания единой Европы с неделимым пространством безопасности, на деле способствуют сохранению ее раскола. В духе старых геополитических теорий США попрежнему опасаются единой Европы с сильной Россией, а потому выступают за укрепление в ней НАТО-центричного порядка, к которому Москву может «пристегнуть» в лучшем случае в качестве младшего партнера. В России значительная часть правящей элиты выступает за создание биполярного евро-атлантического пространства: НАТО и Евросоюз, с одной стороны, и ОДКБ и СНГ — с другой, обе части которого были бы равноправны. Хотя такой порядок означал бы возрождение биполярной Европы, что стало бы фарсом после трагедии холодной войны. Впрочем, российская идея о подписании Договора о евробезопасности все-таки нацелена на создание единой Европы. На это нацелена и выдвигаемая нами идея Союза Европы.
- 3.2.8. Таким образом, несмотря на улучшение последних двух лет, российско-американские отношения остаются хрупкими и неустойчивыми перед лицом международно-политических и особенно внутриполитических рисков. Новое ухудшение может начаться, если Россия или США вновь изменят иерархию внешнеполитических интересов и понизят

значимость тех из них, которые сегодня обеспечивают наличие политической воли к сотрудничеству и минимизации негативного воздействия противоречий. Это может произойти в случае резкого обострения одного или нескольких конфликтов между Россией и Соединенными Штатами, внутриполитических изменений в одной или обеих странах сразу или же провала нынешней «большой стратегии» США и их перехода к «новойстарой» внешней политике.

3.2.9. На это накладывается по-прежнему низкая степень доверия сторон и большая подозрительность России и Америки в отношении мотивов и действий друг друга. В особенности это свойственно России, где сильны подозрения не только в отношении политики США в регионе СНГ, но и мотивов их вовлечения в Афганистане, противодействия Ирану. С американской стороны постоянным негативным фактором является непринятие многих аспектов российской политической системы.

4. Обновление повестки дня отношений Россия — США

4.1. Вводные замечания

- 4.1.1. Мы считаем, что российско-американские отношения можно и нужно начать кардинально перестраивать, чтобы в основном завершить эту перестройку в течение 10—15 лет. Однако предлагаемую новую философию отношений невозможно ввести сразу, просто перескочив через оставшиеся от прошлого противоречия. Вводить новые элементы необходимо параллельно с конструктивным решением проблем, доставшихся от прошлого, стараясь не усугубить их применением устаревших механизмов решения.
- 4.1.2. Необходимо максимально сохранять и развивать те механизмы российско-американских отношений, которые делают их более устойчивыми и насыщенными уже сейчас, в частности, неофициальные и доверительные диалоги между элитами и общественными группами. И главное заработавшую Президентскую комиссию, которая готовит принимаемые на высшем и высоком уровне решения и претворяет их в жизнь.
- 4.1.3. Между тем нельзя забывать и об объективных ограничителях. По многим направлениям интересы двух стран просто не пересекаются. В обозримом будущем сохранятся серьезные различия в ценностях. Это будет мешать сближению, особенно со стороны США. Вместе с тем абсолютизация различий некорректна. Нередко за ней кроются русофобия и антиамериканизм, оставшиеся со времен холодной войны. Соединенные Штаты поддерживали и поддерживают де-факто союзные отношения с такими странами, как шахский Иран, франкистская Испания, Пакистан, Саудовская Аравия и многие другие, ценностный разрыв с которыми гораздо шире, чем с нынешней Россией. Россия же строит отношения, все больше реально (хотя и не формально) напоминающие союзнические, с рядом демократических государств Европы и стремится к созданию таких отношений де-юре.

4.2. Что делать со старой повесткой дня?

4.2.1. Постсоветское пространство

- 4.2.1.1. Взаимодействие России и США на постсоветском пространстве пока носит ключевой характер для российско-американских отношений, и сторонам стоит начать честные консультации по моделям отношений в регионе и развитию здесь позитивного сотрудничества. Полезна совместная инвентаризация угроз безопасности и вариантов развития в регионе. Многие оценки могут совпасть, а различия и подозрения нивелироваться.
- 4.2.1.2. После этого желательно провести открытый и максимально честный диалог о том, в чем заключаются интересы двух стран в регионе бывшего СССР, причем не в общих, а в конкретных страновых категориях. Так, имеет смысл обсудить, какова граница усиления России в СНГ, пересечение которой будет воспринято американской политической элитой как недопустимое, а также какая именно в конкретных действиях вовлеченность Соединенных Штатов покажется России критически опасной. Это позволит не только очертить «красные линии» на постсоветском пространстве, но и определить области совпадающих интересов.
- 4.2.1.3. В результате может выясниться, что для США неприемлемо не любое усиление Москвы, а лишь установление полной гегемонии России в бывшем Советском Союзе. И что содействие откровенно антироссийским режимам на постсоветском пространстве не соответствует американским интересам. Это создаст предпосылки к сотрудничеству, так как в нынешних условиях российская гегемония в регионе попросту невозможна, да и не нужна. Данный диалог должен носить строго непубличный характер. Возможно, его следует проводить на экспертном уровне с помощью так называемой second track diplomacy.
- 4.2.1.4. В краткосрочной перспективе целесообразно активизировать взаимодействие России и США совместно с ЕС по урегулированию приднестровского и нагорно-карабахского конфликтов. Это продемонстрирует способность преодолевать логику «игры с нулевой суммой» и урегулировать региональные конфликты.
- 4.2.1.5. В отношении Грузии, Абхазии и Южной Осетии целесообразно содействовать заключению соглашений о не-

применении военной силы друг против друга. Тем более что в последнее время в пользу такого варианта выступают некоторые страны Европейского союза (Франция). Данные соглашения станут не институционализацией независимости Абхазии и Южной Осетии, а предпосылкой их диалога с Грузией. Наконец, стоило бы подумать о расширении доступа международных наблюдателей в Абхазию и Южную Осетию на основе отдельного соглашения, в котором их статус или не оговаривался бы вообще, или была бы указана их самостоятельная правосубъекность. Данный шаг не изменит статус-кво, но позволит Белому дому заявить о прогрессе по важному для США (в том числе для республиканцев) внешнеполитическому вопросу. Сейчас это выглядит нереальным, но в современном мире за год нереальное становится очевидным.

4.2.1.6. Необходим откровенный диалог, которого сейчас нет. Прямое заявление Соединенных Штатов о том, что они никогда не согласятся с нарушением территориальной целостности Грузии, поскольку считают это прецедентом силового восстановления «Российской империи», будет понятным аргументом и создаст предпосылки более устойчивых контактов. Нынешние же высказывания об уважении «международно признанной» территориальной целостности, «последствиях агрессии» и т. д. лишь множат подозрения. Ведь Вашингтон весьма часто, в том числе в самом недалеком прошлом, сам прибегал к открытой агрессии (Югославия, Ирак) или перекройке территорий в обход процедур, предусмотренных международным правом (Косово).

4.2.2. Европейская безопасность

4.2.2.1. Постепенное решение проблемы частичной исключенности России из военно-политической Европы и Евро-Атлантики и ее изоляции из ориентированной на НАТО системы принятия решений по вопросам европейской безопасности возможно путем развития диалога с США одновременно по трем направлениям. Целесообразно дальнейшее обсуждение инициативы России по ДЕБ с насыщением ее новыми идеями¹¹. Правда, сам по себе ДЕБ не в полной мере преодолевает раскол системы европейской безопасности, а скорее, ориен-

тирован на ограничение действий НАТО и создание в Европе пускай кооперативной, но биполярности (НАТО-ОДКБ).

4.2.2.2. Стоит расширять сотрудничество между Россией и НАТО, а также НАТО и ОДКБ, и усиливать Совет Россия — НАТО (СРН). Основой может послужить сотрудничество России и альянса по Афганистану. Имеет смысл вернуться к идее превращения СРН в главный механизм принятия решений по ряду вопросов евро-атлантической безопасности, особенно имеющих для России ключевое значение.

4.2.2.3. Одним из путей преодоления раскола является создание в перспективе де-факто союзных отношений между Россией и ЕС с подключением к нему других стран Союза Европы, который имел бы серьезную составляющую в области безопасности. Для выстраивания таких отношений необходима хотя бы пассивная поддержка со стороны США, преодоления ими еще сохраняющегося стремления держать Европу разделенной.

4.2.2.4. Россия и Соединенные Штаты могли бы сделать серию практических шагов, нацеленных на укрепление безопасности и доверия в Евро-Атлантическом регионе. В частности, предоставить внеблоковым странам СНГ (например, Украине) перекрестные гарантии безопасности и территориальной целостности в качестве альтернативы их присоединения к НАТО, поддержать их внеблоковый статус. Россия и США могут выйти с инициативой подтверждения странами ОБСЕ обязательства о неприменении силы или угрозы силы друг против друга. Кроме того, они могли бы совместно инициировать подписание полноценного мирного договора с Германией, укрепив тем самым трехстороннее взаимодействие Россия—США—ЕС по вопросам европейской безопасности.

4.2.2.5. Проблематика контроля над обычными вооруженными силами в Европе и, в частности, вопрос реанимации или пересогласования Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) требует осторожности. Данный шаг может показаться оправданным¹², но способен еще больше укрепить тра-

¹¹ Так, можно включить в проект договора такие положения, как гарантии территориальной целостности, право наций на самостоятельный выбор путей обеспечения своей безопасности, меры обеспечения транспарентной системы контроля над вооружениями и т.д.

¹² Именно Россия длительное время выступала за окончательное вступление ДОВСЕ в силу. Кроме того, если исходить из традиционной логики безопасности, из-за перевеса НАТО в обычных вооружениях Россия больше, чем Альянс, заинтересована в существовании в Европе режима контроля над обычными вооружениями и правил транспарентности. При длительном отсутствии последних между Россией и НАТО рано или поздно снова начнет расти подозрительность.

диционную философию балансов. Втягивание в переговорный процесс снова выставит Россию и НАТО как потенциальных противников и усилит милитаризацию европейской политики. Кроме того, реанимация ДОВСЕ подготовит благоприятную почву для начала переговоров между Россией и Соединенными Штатами по сокращению тактического ядерного оружия¹³. Наконец, сама дискуссия по ДОВСЕ, вероятно, ослабит инициативу России о выработке нового ДЕБ, в котором также содержится видение создания в Европе нового режима контроля над обычными вооружениями.

4.2.2.6. Сегодня две главные миссии ДОВСЕ — предотвращение большой войны в Европе и поддержание в ней военного равновесия — уже не актуальны. Реальные угрозы военной безопасности носят внерегиональный или субрегиональный характер и связаны с конфликтами на Балканах и в Закавказье. Соответственно, гораздо перспективнее говорить о региональных механизмах безопасности и контроле над вооружениями в проблемных регионах. На панъевропейском же уровне можно ограничиться поддержанием мер доверия и транспарентности, в том числе теми, что предусмотрены в ДОВСЕ. Их можно вынести в отдельный договор.

4.2.3. Дальнейшее сокращение ядерного оружия

4.2.3.1. Ратификация нового ДСНВ зафиксировала достижения «перезагрузки», но одновременно создала новые риски. Перед сторонами стоит вопрос о дальнейшем сокращении ядерного оружия, позиции по которому существенно расходятся. Наиболее наглядно это показывает сопоставление ратификационных резолюций Госдумы России и Сената США по ДСНВ, во многом противоположных. Соединенные Штаты рассматривают ратификацию Договора как шаг к дальнейшему сокращению ядерного оружия и, прежде всего, «устранению диспаритета» между Россией и США в области тактического ядерного оружия, т.е. к одностороннему сокращению российского ТЯО. Москва же рассматривает установленный ДСНВ уровень СЯС как достаточный на предстоящие 10 лет, а также

стремится максимально оттянуть начало переговоров по ТЯО, увязывая их с односторонним выводом из Европы американских тактических ядерных зарядов (никому не угрожающих и даже стабилизирующих военно-политическую обстановку).

4.2.3.2. Разногласия по вопросам дальнейшего сокращения ядерного оружия (после ДСНВ) могут быть отчасти устранены в случае постепенного пересмотра самой философии подходов к собственным ядерным арсеналам (об этом см. раздел 4.4). Ни у России, ни у Америки нет четкого понимания того, какой именно количественный уровень ядерного оружия достаточен для гарантированного обеспечения военной безопасности, а также для поддержания стратегической стабильности, в частности, сохранения разрыва между размерами ядерных арсеналов России и Соединенных Штатов и арсеналами других стран. Де-факто отказавшись от моральной, но вредной по сути идеи «безъядерного мира», США, похоже, возвращаются к консервативной политике касательно количественных и качественных характеристик своих стратегических ядерных сил. В России поговаривают о создании чуть ли не нового поколения тяжелых межконтинентальных баллистических ракет для гипотетического противодействия еще более гипотетической американской стратегической системе ПРО.

4.2.3.3. Двум странам стоит начать серьезную дискуссию по этим вопросам. По ее итогам они могли бы придти к выводу, что политику в области СЯС целесообразнее определять не столько потенциалами друг друга и «паритетом», становящимся все более бессмысленным, сколько возможностями и намерениями других стран мира. Компромиссным может стать проведение Россией и США нового раунда сокращения ядерного оружия «после ДСНВ» при условии подписания Китаем, Францией и Великобританией юридически обязывающего договора о том, что они не наращивают свои ядерные арсеналы.

4.2.3.4. Сложнее сгладить разногласия по тактическому ядерному оружию, которое Вашингтон хотел бы в первую очередь сократить в рамках нового раунда переговоров. Проблема упирается в количественное преобладание НАТО над Россией в области вооруженных сил обычного назначения, неоднозначность российско-натовских отношений и фактическую исключенность Москвы из преобладающей в Европе НАТО-центричной системы безопасности. Наконец, ТЯО необходимо России для

¹³ Вашингтон вполне может сделать минимальный шаг навстречу Москве по вооруженным силам обычного назначения в Европе (например, устранить «фланговые ограничения» и снять свое требование по так называемым Стамбульским обязательствам) и заявить, что, поскольку теперь ее озабоченности сняты, следует приступить к сокращению ТЯО.

того, чтобы не допустить появления в будущем страхов перед «китайской угрозой». Попытки сократить преимущество России по ТЯО только закрепят доминирование логики подозрений в отношениях Россия—США и Россия—НАТО.

- 4.2.3.5. Стоит, возможно, подумать о введении единых систем зачета для СЯС и ТЯО (хотя это сопряжено с рядом технических сложностей) и обсуждении их возможного сокращения «единым пулом», а не раздельно. Различия между ними, введенные для облегчения переговоров в годы холодной войны, являются во многом искусственными и, вероятно, устарели. И уж точно другому веку принадлежат ограничения таких категорий вооружений, как ракеты средней и меньшей дальности.
- 4.2.3.6. Но главное следовало бы стремиться к такому формату связей России и НАТО, при котором проблема российского ТЯО и перевеса альянса по обычным вооружениям отпала бы сама собой как не представляющая военной угрозы (на деле эта угроза отсутствует уже сейчас). Этим форматом может стать военно-политический союз между Россией и США, вступление России в НАТО в долгосрочной перспективе, подписание нового ДЕБ при условии его качественной переработки или создание Союза Европы с сильной составляющей в области взаимной безопасности.

4.3. Логика обновления и общие принципы новой повестки дня

4.3.1. Переход российско-американских отношений к устойчивому позитивному состоянию, способному «пережить» изменения внешне- и внутриполитической конъюнктуры, напрямую зависит от способности сторон существенно обновить их философию и содержание. Нынешние отношения являются остаточно конфронтационными с элементами сотрудничества по старой повестке дня. Смысл обновления: поставить стратегическую цель придания отношениям Россия—США дружественного, а по отдельным направлениям и союзнического характера, открытого для подключения других стран. Фундамент новой модели — адекватная оценка частных и общих интересов, совместной адаптации к новым тенденциям международного развития, совместного противодействия новым вызовам и угрозам и использование новых возможностей.

- 4.3.2. Сегодня Россия и Соединенные Штаты не являются врагами и потенциальными противниками (хотя ввиду инерционности мышления часть элит обеих стран продолжает считать именно так). Более того, объективно две страны выступают союзниками перед лицом новых вызовов и угроз и общей хаотизации международных отношений. Однако ставить задачу перехода российско-американских отношений к полноценному союзу было бы некорректно. Для американской политической идентичности равноправные союзнические отношения, скорее, исключение. Для России, рассматривающей себя центром силы и самостоятельным стратегическим субъектом, неприемлема позиция «младшего» союзника. Хотя и американские, и российские установки неизбежно будут меняться.
- 4.3.3. Корректнее говорить не о союзе двух стран вообще, а о строительстве дружественных отношений Россия—США с элементами союза там, где это возможно и целесообразно. Поиск ответа на новые вызовы и угрозы восстановит философскую связь отношений и с магистральными тенденциями развития мира, и с объективными интересами обеих стран.
- 4.3.4. Будет создаваться «позитивная взаимозависимость», основанная не на внутренних для сторон факторах и выражающаяся не в интенсивности их двустороннего экономического сотрудничества, а во взаимной необходимости эффективного совместного реагирования на вызовы внешней среды. В обозримой перспективе экономическое сотрудничество вряд ли достигнет уровня, при котором оно станет существенным стабилизатором. Скорее оно может играть вспомогательную роль, в частности, способствовать реализации потребности российской экономики в модернизации.
- 4.3.5. Фокусирование России и США на новых глобальных и региональных проблемах предполагает не только и не столько двустороннее сотрудничество или даже союз, сколько сотрудничество между ними в выстраивании различных форматов многостороннего взаимодействия крупных центров силы при возможной ведущей роли России и Америки. Поскольку ни Соединенные Штаты, ни Россия, ни даже они вместе уже не могут выступать единоличными лидерами, преодоление хаотизации международных отношений и решение важнейших региональных проблем в двусторонних рамках невозможно. Продуктивным было бы выступать соорганизаторами коллективных дей-

ствий в более широких форматах. В большинстве случаев речь идет о трехстороннем взаимодействии Россия—США—Китай и Россия—США—ЕС. Данные форматы могут гармонично встра-иваться в желательные для России отношения с Евросоюзом¹⁴ и Китаем.

- 4.3.6. Сосредоточившись на коллективном преодолении новых вызовов и угроз, Россия и Соединенные Штаты создадут более благоприятные условия для разрешения противоречий. Последние могут казаться непреодолимыми только при условии доминирования старой парадигмы, в соответствии с которой главные угрозы России и Америки представляют они сами, материально-технической основой отношений выступает «гарантированное взаимное уничтожение», и стороны должны стремиться к балансам и контрмерам. Переключение Москвы и Вашингтона на новые угрозы и вызовы уменьшит надобность в этих балансах и контрмерах.
- 4.3.7. В целом обновление повестки дня включает в себя как минимум три элемента. Во-первых, учет новых вызовов и угроз, адаптация нынешних направлений сотрудничества двух стран к реальным международным условиям. Во-вторых, выработка оптимального подхода к разрешению противоречий¹⁵. В-третьих, преодоление философии военного сдерживания/ устрашения, которая по-прежнему во многом определяет российско-американские отношения и мешает выстраивать долгосрочное партнерство на основе общих интересов.
- 4.3.8. Основой преодоления философии сдерживания должно стать осознание политическими элитами, что наличие самих ядерных потенциалов, физической способности уничтожить друг друга не программирует автоматически враждебность. Она появляется тогда, когда наличие технических средств приобретает характер угрозы, а это прежде всего ощу-

щение, носящее политико-психологический характер. При этом паритет или приблизительное количественное равенство стратегических сил не предполагает ни наличия, ни отсутствия гипотетической угрозы. Например, имея на сегодняшний день чуть менее 2000 ядерных боезарядов, стороны не могут даже теоретически представлять друг для друга реальную военную опасность. Имея же по 200 боеприпасов, размещенных скажем, на 40 МБР (минимальное сдерживание), стороны вынуждены будут опасаться обезоруживающего удара. И уж точно возрастет значение и опасность потенциалов третьих стран. Такое «минимальное сдерживание» может оказаться худшим из всех имеющихся вариантов стратегических отношений.

- 4.3.9. Объективно Россия и Соединенные Штаты не угрожают друг другу. Являясь политико-психологической, а не материально-технической проблемой, сдерживание может быть преодолено не все более трудным сокращением ядерных арсеналов, а выстраиванием новых дружеских и союзнических, а не враждебных российско-американских отношений. Для этого надо начать убеждать самих себя, что ядерное оружие друг друга им не угрожает, улучшать климат отношений, преодолевать взаимную подозрительность, традицию рассматривать шаги другой стороны сквозь призму конкуренции и «игры с нулевой суммой» и, наконец, нарабатывать традицию взаимного доверия.
- 4.3.10. В идеале отношения Россия—США в ядерной области должны приобрести такой же характер, как отношения между Соединенными Штатами, Францией и Великобританией или между Китаем и Россией. При этом цивилизующая, стабилизирующая роль ядерного оружия сохранится.
- 4.3.11. Необходим углубленный стратегический диалог по определению роли ядерного оружия в новом мире и в двусторонних отношениях. Весьма вероятно, что многие старые догмы окажутся контрпродуктивными. Это догмы не только «взаимного сдерживания через устрашение», но и морально привлекательного, хотя нереалистичного и, вероятно, контрпродуктивного «ядерного аболиционизма» и даже старой модели ограничения вооружений, исходившей из непременной необходимости их сокращения. Нужны новая модель подхода к остающимся у России и США ядерным арсеналам и их совместное «перенацеливание» на поддержание политической и

¹⁴ Союз Европы, который России было бы целесообразно создать с ЕС на основе единых экономических, энергетических и человеческих пространств и тесной внешнеполитической кооперации, мог бы стать одним из несущих столпов трехсторонних отношений Россия—США—Евросоюз. (О концепции Союза Европы см. http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20rus.pdf)

¹⁵ Разом отказаться от старой повестки дня и переключиться на новую, естественно, не получится. Подавляющая часть элиты обеих стран находится в плену традиционной парадигмы российско-американских отношений. Кроме того, нынешняя повестка дня сотрудничества важна для улучшения климата их отношений, формирования традиции конструктивного взаимодействия.

военной стабильности в мире. В результате переоценки роли ядерного оружия стороны, возможно, придут к мнению, что сохранение существенных ядерных потенциалов необходимо для «самосдерживания» (когда такое «самосдерживание» ослабло, Соединенные Штаты пошли на иракскую авантюру). И уж точно существенные ядерные потенциалы необходимы для сдерживания гонки обычных вооружений и попыток малых ядерных держав стать вровень с Россией и США.

4.4. Новая повестка дня отношений Россия-США

- 4.4.1. Общее повышение управляемости международных отношений
- 4.4.1.1. Долгосрочным направлением новой повестки дня должна стать коллективная работа по снижению хаотизации международных отношений и повышению их управляемости. В этом состоит предпосылка для выстраивания Россией и Америкой дружеских, а по отдельным вопросам и союзнических отношений. В случае нарастания общей конфликтности, в том числе между великими державами, возможности позитивного взаимодействия России и Соединенных Штатов сведутся к минимуму¹⁶. Их вклад в повышение международной управляемости может заключаться в следующем.
- 4.4.1.2. Содействие снижению конфликтности в отношениях между великими державами, прежде всего США и Китаем. Обеим сторонам в диалоге с Пекином следует подчеркивать целесообразность коллективного сотрудничества по нахождению ответов на общие вызовы глобального и регионального порядка и подталкивать его к различным трех- и многосторонним форматам сотрудничества. В двустороннем диалоге России и Соединенных Штатов следует избегать намеков на «окружение» Китая и его перспективное сдерживание. Где возможно, необходимо стремиться к выстраиванию «трехсторонних диалогов».
- 4.4.1.3. Предотвращение деградации стратегической стабильности в мире как из-за появления «ядерной многополяр-

- 4.4.2. «Ядерный союз» Россия—США
- 4.4.2.1. Одним из наиболее эффективных способов преодоления взаимного стратегического сдерживания/устрашения является выстраивание Москвой и Вашингтоном отношений, подобных союзническим, в ядерной сфере для совместной работы в конфликтных и проблемных регионах с точки зрения распространения ядерного оружия. Ядерный союз Россия—США может стать несущей основой системы новой стратегической стабильности в мире (вместо их взаимного ядерного сдерживания), одним из главных инструментов борьбы с распространением ядерного оружия и, наконец, фактором стабилизации конфликтных регионов мира.
- 4.4.2.2. Подобный союз может выражаться в предоставлении Россией и США (с возможным подключением других стран) ядерных гарантий безопасности государствам конфликтных регионов, прежде всего Большого Ближнего Востока. Предоставление перекрестных ядерных гарантий неядерным и внеблоковым странам, особенно в проблемных с точки зрения распространения ядерного оружия регионах, может стать важнейшим инструментом укрепления режима нераспространения. Гарантии должны сопровождаться согласованием гораздо более жестких и неотвратимых, чем сейчас, санкций в отношении нарушителей режима нераспространения, что требует прямого участия Китая, Франции, Великобритании, других стран.
- 4.4.2.3. Ядерный союз России и Соединенных Штатов может стать основой для оказания ими, а также Китаем, Ев-

 $^{^{16}}$ К примеру, вряд ли можно говорить о выстраивании дружеских и союзнических отношений Россия—США, если между Америкой и Китаем будет нарастать конфронтация.

росоюзом и Японией большего давления на Иран и Северную Корею, наиболее опасных «распространителей».

- 4.4.2.4. Если же распространение ядерного оружия продолжится, то ядерный союз России и США создаст основу для обсуждения и выработки новых правил многосторонней ядерной стабильности и выхода на новый уровень координации ядерной политики. В частности, может потребоваться пересмотр ряда соглашений, выработанных в годы холодной войны и в последующее десятилетие и базирующихся на ДНЯО, например, Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, и разработка новых документов.
- 4.4.2.5. На региональном уровне «пилотным регионом» ядерного союза Россия—Соединенные Штаты может стать Большой Ближний Восток. Предоставление ядерных гарантий безопасности странам региона, увязанных с сохранением их безъядерного статуса, будет содействовать решению проблемы ядерной программы Ирана и возможного дальнейшего расползания ядерного оружия.
- 4.4.2.6. Наконец, ядерный альянс России и США может стать отправной точкой для более широкого взаимодействия на Ближнем Востоке. В частности, Москве и Вашингтону стоит начать обсуждение угрозы дестабилизации в Ираке и Афганистане после вывода оттуда иностранных войск, появления у Ирана ядерного оружия или его превращения в «пороговое» государство, внутренней дестабилизации ряда арабских стран, эскалации палестино-израильского конфликта, конфликта между Израилем и Ираном.
- 4.4.2.7. Риск самого опасного конфликта между Ираном и Израилем может быть снижен, если Россия и Америка предложат обеим странам гарантии безопасности, в том числе ядерные, при условии, что Иран не перейдет «ядерный порог». (Получение Ираном «порогового статуса», способности к производству ядерного оружия, более чем вероятно.) Если же Иран развернет ядерное оружие, то ядерные гарантии потребуются не только Израилю, но и другим государствам региона, понадобится и скоординированная политика по ядерному сдерживанию Ирана.
- 4.4.2.8. Предоставление гарантий безопасности, в том числе ядерных, применение жестких санкций к нарушителям

режима нераспространения ядерного оружия, не говоря уже об агрессорах, создание на этой основе системы безопасности региона Персидского залива и Ближнего Востока представляются оптимальным, если не единственным условием сокращения и ликвидации израильского ядерного оружия. Надежные ядерные гарантии России и США и выстраивание региональной системы безопасности являются залогом выживания и безопасности государства Израиль, альтернативным сохранению им своего ядерного арсенала.

4.4.2.9. В регионе Персидского залива налицо глубокий и усугубляющийся вакуум безопасности. Москва и Вашингтон должны активно содействовать учреждению многостороннего форума с возможным выходом на создание системы региональной безопасности. Внешними гарантами могли бы стать только Россия и Соединенные Штаты. Разумеется, желательно вовлечение Китая, Индии, ЕС или его отдельных членов.

4.4.3. Взаимодействие по вопросам ПРО

- 4.4.3.1. Сегодня проблематика противоракетной обороны по большей части служит поводом для противоречий. Но ее можно попытаться преобразовать в новую область сотрудничества, которая заложила бы элементы союзнических отношений.
- 4.4.3.2. Для этого обеим сторонам необходимо прежде всего осознать виртуальный характер дискуссии. Соединенные Штаты должны понять, что реальная угроза, которая требовала бы создания подобной системы, пока отсутствует. Готовиться же к упреждению будущей ракетной угрозы стоит в сотрудничестве с Россией, а не в одностороннем порядке¹⁷. Москве надо отдавать себе отчет в том, что заявленная администрацией Обамы цель создания многоуровневой системы ПРО вряд ли будет достигнута даже в ее европейском варианте. Хотя бы потому, что США придется серьезно сокращать военные расходы из-за накопленного бюджетного дефицита. А если такую систему и начнут создавать, скорее всего, она не будет представлять опас-

¹⁷ При этом выполнимость данной рекомендации в краткосрочной перспективе низка из-за внутриполитических ограничений в США (стремление большинства республиканцев к утопии «абсолютной безопасности», которая, по их мнению, может быть достигнута с помощью ПРО, и абсолютизация в этой связи иранского фактора в качестве удобной «угрозы») и фактора Израиля. Но мы, тем не менее, считаем эту рекомендацию логичной и разумной.

ность для российского потенциала стратегического сдерживания. Нужен серьезный и откровенный диалог. В противном случае может быть даже спровоцирована новая гонка вооружений. В Москве уже заговорили о необходимости развертывания следующего поколения тяжелых МБР для преодоления системы стратегического ПРО, которая, возможно, когда-либо возникнет. Подобные планы, как и разговоры о создании многоуровневой ПРО, отбросят отношения назад, да и сейчас они наносят ущерб, возвращая их к старым парадигмам.

4.4.3.3. Проблема появления у российских границ элементов тактической ПРО (или разговоров об этом) решается путем участия России в дискуссиях, механизме принятия решений и процессе непосредственного развертывания инфраструктуры. Российское предложение о взаимоувязанной «секторальной» ПРО кажется конструктивным хотя бы в качестве одной из основ для обсуждения. Договоренность о координируемом параллельном создании секторальных систем ПРО, которые предусматривают перехват ракет, летящих над одной из сторон в направлении другой, защиту территорий друг друга, создает де-факто союзнические отношения. ПРО может из разделяющей проблемы стать фактором объединения. Подобная координация и наличие взаимных обязательств в области ПРО эффективны и с точки зрения сдерживания стран от создания ракет большей дальности.

4.4.3.4. Реализация данного предложения потребует большой политической воли и готовности к компромиссам. России, в частности, можно на определенном этапе отказаться от требования «двух ключей» в активизации систем ПРО США/ НАТО или России (чтобы решение о запуске противоракет могло приниматься лишь с согласия второй стороны). Это неэффективно, да и неприменимо на практике. Соединенным Штатам стоит пересмотреть подход, в соответствии с которым высшей формой сотрудничества с Россией является лишь обмен информацией. Предлагаемое Москвой создание единого штаба противоракетной обороны России и США/НАТО, единого центра предупреждения и центра анализа информации не ослабит, а, напротив, повысит ее эффективность, не подрывая суверенитет России и Соединенных Штатов. Ведь стороны оставят за собой право самостоятельно принимать решение о пуске противоракет.

4.4.3.5. Первыми шагами для начала подобного диалога могут стать заявленная США готовность допускать российских наблюдателей на свои будущие объекты ПРО в Восточной Европе (если они появятся), создание механизма обмена данными о пусках баллистических и космических ракет, а также предложение администрации Обамы вернуться к инициативе В.В. Путина от 2007 г. о совместном использовании российских РЛС в Габале и Армавире. Все эти инициативы могут быть использованы Россией не только для получения доступа к планам США и НАТО, но и для выстраивания де-факто союзнических отношений в этой области, реализации подлинно совместной стратегии.

4.4.3.6. Имеет смысл поставить перед США вопрос о повторном признании сторонами Нью-Йоркского протокола от 1997 г. к не вступившему в силу Договору СНВ-2 о разграничении стратегических и тактических ПРО или же добиваться подписания с США и/или НАТО нового соглашения, регламентирующего развитие систем ПРО в Европе, пусть и в форме декларации. Это сняло бы напряженность вокруг действий администрации Обамы по развертыванию тактической системы ПРО, открыло путь к более тесному сотрудничеству по созданию нестратегической противоракетной обороны.

4.4.4. Взаимодействие по Афганистану и Пакистану

4.4.4.1. В краткосрочной перспективе России и США с участием европейских союзников по НАТО целесообразно интенсифицировать сотрудничество в борьбе с наркотрафиком. Соединенные Штаты не заинтересованы в том, чтобы активно пресекать производство опиума путем уничтожения плантаций, поэтому взаимодействие может заключаться в передаче России и ОДКБ более полной агентурной информации о производителях наркотиков в Афганистане и каналах их поставки через Центральную Азию. Кроме того, России имело бы смысл расширить поставки в Афганистан вооружений и военной техники для афганской армии. Москве, возможно, стоит увеличить экономическую и гуманитарную помощь Афганистану, расширить участие в восстановлении советских объектов на территории этой страны.

4.4.4.2. Война Соединенных Штатов и НАТО в Афганистане, видимо, уже проиграна. России и США совместно с Китаем, Индией, ШОС, ЕС, НАТО стоит как можно скорее

начать диалог по минимизации дестабилизирующего импульса, который будет исходить из Афганистана после ухода коалиции. Целесообразно начать разрабатывать совместные или, по крайней мере, согласованные планы действий по обеспечению безопасности стран Центральной Азии и укреплению внутренней стабильности в Пакистане.

4.4.4.3. Опасность развала Пакистана и попадания его ядерного оружия или материалов в руки радикальных исламистов делает важным диалог России и США по перспективам развития и стабилизации этой страны, вопросам сохранности и безопасности ядерного оружия и материалов, возможно, к нему стоит привлечь Китай и Индию. В условиях серьезного ухудшения американо-пакистанских отношений неосмотрительно надеяться на то, что США самостоятельно обеспечат защиту его ядерных объектов. Целесообразно расширить содействие Москвы, в том числе в предоставлении Исламабаду технической и консультационной помощи, развитии индопакистанского диалога (такой опыт имеется), а также в разработке плана действий на случай дестабилизации внутриполитической обстановки и возникновения угрозы потери контроля над ядерными материалами.

4.4.5. Трехстороннее взаимодействие с Китаем

- 4.4.5.1. Нужно рассмотреть вопрос о налаживании двух- и многостороннего взаимодействия по Китаю и по проблемам, связанным с его усилением. Обязательно участие Пекина, чтобы избежать антикитайского подтекста и сделать диалог более результативным. Так, стоит начать трехсторонний диалог по оценкам дальнейшего экономического, политического и военно-политического развития КНР, его влияния на региональную ситуацию в Азии и общемировую экономическую и политическую ситуацию.
- 4.4.5.2. Следует избегать даже намеков на выстраивание взаимодействия по возможному сдерживанию Китая. Подавляющее большинство связанных с КНР проблем, а также более широкие вопросы международной стабильности и глобального управления могут быть решены только при его конструктивном участии. Соответственно, имеет смысл дополнять двусторонний российско-американский диалог по КНР работой в трехстороннем формате Россия—США—Китай (выстраивая постоянный «Диалог трех» или «Д-3», как называют его

китайские эксперты) и привлекать к этому диалогу Евросоюз, Индию, страны АСЕАН, Японию и другие центры силы.

- 4.4.5.3. Ключевым направлением российско-китайско-американского взаимодействия должно быть создание в АТР многосторонней системы безопасности и развития. Цель избежать образования вакуума безопасности, объективно создающегося из-за быстрого и неравномерного развития государств региона. Судя по многим признакам, в КНР начинают понимать необходимость такой системы, дабы упредить появление у соседей страхов перед новой китайской мощью. Такая идея может быть запущена Россией и Китаем, но очень желательно конструктивное отношение к ней Соединенных Штатов.
- 4.4.5.4. Следующие конкретные направления двух- и многостороннего взаимодействия Россия—США достойны развития.
- Запуск трехстороннего диалога Россия—США—Китай по экономическому развитию региона Восточной Азии и АТР в целом. Благодаря строительству трубопровода «Восточная Сибирь—Тихий океан» и развитию сотрудничества с Малайзией и Таиландом по вопросам космоса Россия становится более весомым, чем ранее, игроком в Восточноазиатском регионе в целом. Вместе с Китаем, Японией, Южной Кореей стоит обсудить возможное создание зоны свободной торговли в северной части АТР (второго после АСЕАН центра экономической интеграции в АТР).
- Развитие трехстороннего диалога Россия—США—Китай по вопросам мировых финансов, изменения климата, нераспространения ядерного оружия, Северной Кореи, развития интеграционных процессов в АТР.
- Обсуждение возможного присоединения Соединенных Штатов к ШОС на первых этапах в качестве наблюдателя при условии, что Вашингтон отказывается от каких-либо геополитических проектов в Центральной Азии без участия России и Китая.
- Активизация российско-американского и российско-американо-китайского взаимодействия в АТЭС, в том числе по повестке дня председательства Москвы в АТЭС в 2012 г.
- Интенсификация при поддержке США торгово-экономического взаимодействия и политического сотрудничества России с американскими союзниками в Восточной и Юго-Восточной Азии.

• Развитие диалога Москвы и Вашингтона по экономическому развитию Сибири и Дальнего Востока, в том числе с привлечением ресурсов самих США и их азиатских союзников. (Подробнее см. пункт 4.4.6.)

4.4.6. Проект «Сибирь»

4.4.6.1. Одним из потенциально наиболее многообещаюших направлений экономического сотрудничества Россия-США при участии Китая, других стран Азиатского и Азиатско-Тихоокеанского региона и даже государств ЕС может стать развитие Сибири и Дальнего Востока. Кроме прочего, это позволит предотвратить опасность попадания этих регионов под экономическое (а вслед за ним и политическое) доминирование Пекина, ослабления российского суверенитета над ним. В таком доминировании на самом деле не заинтересован и сам Китай, ведь оно неизбежно вызовет консолидацию и противодействие внешних сил. Регионы Сибири и Дальнего Востока нуждаются во внешних источниках модернизации. В одиночку Россия их не поднимет. Предлагаемые КНР схемы освоения ресурсов региона зачастую имеют полуколониальный характер и напоминают те, что предлагаются странам Африки. В то же время США и другие государства Азии и Тихоокеанского бассейна заинтересованы в доступе к природным ресурсам региона.

4.4.6.2. России имело бы смысл выступить с инициативой международного проекта по развитию и освоению Сибири и Дальнего Востока с привлечением компаний и капитала из США, Китая, Японии, Южной Кореи, Индии, стран АСЕАН и ЕС. Возможно, целесообразно запустить его в рамках АТЭС, в том числе используя председательство России в этой организации в 2012 г. Смысл проекта — создать в Сибири и на Дальнем Востоке управляемую Москвой конкуренцию многих государств и компаний, укрепляя тем самым российский суверенитет над этой территорией. Но также обеспечить расширение доступа внешних стран к ресурсам региона.

4.4.6.3. Новые правила доступа иностранных компаний не должны напоминать Соглашения о разделе продукции, заключавшиеся Россией в 1990-е гг.; их цель — способствовать притоку в регион новых технологий и запуску там с помощью иностранного капитала предприятий передовых добывающих и перерабатывающих отраслей, в том числе современного сельскохозяйственного производства, ориентированного на быстрорастущие рынки Азии. Это позволит снизить влияние в США антироссийского

лобби и создать группу влиятельных бизнесменов и политиков, заинтересованных в укреплении сотрудничества с Россией.

4.4.6.4. Многостороннее участие американских, китайских, прочих азиатских и европейских компаний в разработке под российским контролем ресурсов Сибири и Дальнего Востока, а также снабжение КНР необходимой для его роста и развития готовой сельскохозяйственной, целлюлознобумажной и энергетической продукцией может иметь далеко идущие позитивные геополитические последствия. А именно: снижение американо-китайского соперничества на внешних рынках (Африка, Большой Ближний Восток, Латинская Америка) и в глобальном масштабе в целом, минимизация необходимости для Китая «отвоевывать» нужные ему ресурсы с помощью наращивания силовых возможностей и, таким образом, поощрение выгодного для всех мирного усиления КНР.

4.4.7. Проект «Арктика»

4.4.7.1. Большой потенциал позитивного взаимодействия России и США, опять-таки с привлечением других стран мира (Канада, Норвегия, Дания), представляет собой Арктика. Необходимо отходить от нынешней философии соперничества за неразведанные арктические ресурсы и не допустить милитаризации региона. Совместно с другими государствами нужно начать готовиться к возможностям свободного транспортного использования Арктики, которые появятся, по некоторым оценкам, уже через 5-7 лет в связи с вызванным глобальным потеплением таянием арктических льдов. Новое дыхание может получить проект Северного морского пути, что станет мощным стимулом и для российско-американского экономического сотрудничества. Россия также получит дополнительный внешний источник экономического развития северных территорий. Наконец, освоить подводные ресурсы Арктики, если они там есть и экономически доступны, можно только посредством широкого международного сотрудничества с учетом суверенитета арктических государств. Нужно уже сейчас не меряться силами (это похоже на фарс), а объявить проект совместного мирного освоения Арктики. Возможно, с более активным использованием потенциала Арктического совета.

4.4.7.2. Важной составляющей частью может стать развитие сотрудничества России и США с привлечением Канады по развитию региона Берингова моря и северной части Тихого океана в целом, являющейся одним из наименее развитых

регионов мира. Его развитие интенсифицирует транстихоокеанскую торговлю, станет наглядным символом позитивного сотрудничества и может стать важным вкладом в расширение торгово-экономических отношений. Перспективна идея создания свободной экономической зоны «Камчатка—Аляска» или вообще региона Берингова моря.

4.4.8. Взаимодействие по проблеме международного терроризма

Повестка дня взаимодействия России и США по борьбе с международным терроризмом также нуждается в расширении. Прежде всего, надо сближать позиции по пониманию того, кого относить к международным террористам. Это позволит активизировать усилия по разработке международно-правовой базы борьбы с международным терроризмом (Конвенция ООН). Кроме того, возможна активизация обмена разведданными и координация спецопераций по борьбе с террористическими сетями. Целесообразно заключить специальное соглашение по сотрудничеству силовых и разведывательных ведомств. С учетом транснационального характера угрозы международного терроризма сотрудничество Россия—США должно быть частью многосторонних усилий международного сообщества в самом широком формате.

4.4.9. Новые направления взаимодействия в области экономики

4.4.9.1. Важно активизировать стагнирующий диалог России и США в области инвестиций В. Возможно, стоит обсуждать предоставление дополнительных гарантий американскому капиталу (как и иностранному вообще), особенно в регионах Сибири и Дальнего Востока. Даже исключительно технологическая модернизация России невыполнима без массированного привлечения иностранного капитала. Поскольку из-за коррупции и проблем с верховенством закона Россия объективно не является страной, привлекательной для прямых иностранных инвестиций, Москве, вероятно, стоит вернуться к идее их страхования и поддержки, наделив такими функциями один из госбанков или веломств.

4.4.9.2. Целесообразно вернуться к вопросу об открытии

в России филиалов иностранных банков, в том числе американских, действующих на основе международных банковских стандартов, что послужит оздоровлению российской банковской системы.

4.4.9.3. В российских интересах выстраивать с Соединенными Штатами более широкое сотрудничество в области высоких технологий и инноваций, нежели просто привлечение ряда американских компаний в Сколково. Целесообразно расширить взаимодействие по исследованию космоса (с прицелом на период после 2020 г., когда истекает срок эксплуатации Международной космической станции) и активное привлечение университетов, исследовательских центров и компаний двух стран к диалогу по инновациям. Следует расширить взаимодействие по энергоэффективности. Прежде всего, создать предпосылки для расширения участия американских компаний в обновлении российской инфраструктуры (ЖКХ, водное хозяйство, транспорт) — одной из основных причин неэкономного расходования тепло- и электроэнергии.

4.4.9.4. России и США нужно активнее координировать политику в рамках международных финансовых институтов (МВФ, Всемирный банк) и регулирующих форумов («Большая двадцатка», «Большая восьмерка»). Российские золотовалютные резервы могли бы обеспечить больший учет ее мнения странами «семерки» по вопросам мировых финансов.

4.4.9.5. Имеет смысл расширить повестку дня российскоамериканского диалога в сфере **торговли**. Параллельно с работой по вступлению в ВТО России следует начать дискуссию с ведущими экономиками мира о будущем новой мировой торговой системы. Можно прогнозировать постепенное ослабление универсальных правил и институтов, регулирующих внешнюю торговлю, и усиление региональных торгово-экономических блоков и объединений.

4.4.9.6. Наконец, России и Соединенным Штатам надо расширить повестку дня в сфере мирной атомной энергетики. Это одна из немногих областей, где Россия занимает лидирующие позиции, но сотрудничество долгие годы сдерживалось американской стороной, опасавшейся укрепления позиций Москвы в этой сфере. Политика сдерживания не сработала и нанесла ущерб самим США. Большие возможности открываются благодаря вступлению в силу Соглашения о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергетики

¹⁸ Вашингтон блокирует переговоры о двустороннем соглашении о взаимных гарантиях и поощрении инвестиций из-за сомнений в том, что на фоне внутрироссийских проблем в области верховенства закона данное соглашение не станет надежным инструментом обеспечения интересов американских компаний.

(«соглашение 123»). Однако необходимо идти дальше намечающегося сегодня коммерческого взаимодействия в этой сфере (торговля ядерным топливом). Во-первых, объединить усилия по разработке атомного реактора нового поколения, что снизит конкуренцию в данной области, а также добавит серьезный ресурс доверия. Также стороны могут развивать совместные международные коммерческие проекты на рынках третьих стран. Во-вторых, США (а также Франция и Великобритания) могли бы оказать большее содействие расширению деятельности созданного Россией и Казахстаном Международного центра по обогащению урана в Ангарске. Это укрепило бы и режим нераспространения ядерного оружия.

4.4.10. Взаимодействие в области науки и образования

4.4.10.1. Сфера науки и образования является одним из наиболее перспективных направлений российско-американского сотрудничества. США остаются мировым лидером в области научных исследований и разработок, прежде всего в сфере высоких технологий и инноваций, но также и в области гуманитарных знаний. Ведущие американские университеты (Гарвардский, Стэнфордский, Йельский, Колумбийский, Джорджтаунский, Принстонский и т.д.) еще долго будут оставаться лучшими в мире. Россия же за 20-30 лет серьезно ослабила свои позиции. Существенно разрушив советскую систему науки и образования, она не смогла создать пока новой конкурентоспособной модели и уже начинает отставать от таких динамично развивающихся в образовательном и научном плане стран, как Китай. В этой связи тесное научно-образовательное сотрудничество с Соединенными Штатами в области и технических и гуманитарных знаний исключительно важно для преодоления нынешней российской технологической и ментальной отсталости, модернизации экономики и общества, наращивания инновационного потенциала экономики.

4.4.10.2. Прежде всего, целесообразно интенсифицировать университетское сотрудничество, которое пока носит спорадический характер и испытывает недостаток в финансовых средствах. Оно должно быть поставлено на постоянную основу, в том числе, если потребуется, посредством создания специального российско-американского фонда и специальной межправительственной комиссии. Следует наладить массовые студенческие и преподавательские обмены и стажировки. Кроме повышения квалификации и получения новых компе-

тенций, они создадут базу человеческих и профессиональных контактов, необходимых для формирования предлагаемой модели дружественных и выборочно союзных отношений между двумя странами. Следует систематизировать и интенсифицировать работу по обсуждению и сближению образовательных программ, вплоть до обсуждения специалистами другой стороны содержания курсов, по крайней мере, в рамках ведущих российских университетов, которые затем могли бы делиться опытом с другими вузами России. В условиях быстрой трансформации мировой экономики и политики, усложнения жизни имеет смысл совместно и на постоянной основе разрабатывать новые образовательные стандарты, новые программы учебных дисциплин, развивать новые научные направления.

4.4.10.3. Большое значение имеет расширение и углубление научно-исследовательского сотрудничества России и США между университетами и научно-исследовательскими институтами и центрами. В области гуманитарных знаний это сотрудничество поможет России укрепить предпосылки для появления сильного гражданского общества, культуры права и верховенства закона, признания ценности человеческой личности и ее прав, что в полной мере соответствует национальным интересам обеих стран. В области естественных и точных наук сотрудничество позволит укрепить лидерство двух стран в тех областях, где они пока являются лидерами, распространить его на новые сферы и не в последнюю очередь повысить доверие друг к другу. Тесное научно-исследовательское сотрудничество ослабило бы инерционное стремление элит отгородиться друг от друга, не допустить «перетекания знаний» и, как следствие, стало бы еще одной опорой дружественных отношений России и Соединенных Штатов в новом мире.

4.4.10.4. Наконец, научно-исследовательское сотрудничество также требует создания соответствующей финансовой и институциональной инфраструктуры. Позитивные результаты принесло бы создание российско-американского Фонда совместных фундаментальных и прикладных исследований.

4.4.11. Взаимодействие по последствиям изменения климата

4.4.11.1. России и США желательно активизировать серьезное обсуждение экономических, демографических и прочих последствий глобального изменения климата. Это касается таких тем, как смещение географии сельскохозяйственного производства и его последствия для мировой экономики и междуна-

родного разделения труда, обострение конкуренции за продовольствие и питьевую воду, прогноз природных и, возможно, техногенных катаклизмов, прогноз векторов миграционных потоков и, как следствие, социально-экономических, этнорелигиозных и политических проблем. Нужны новые правила, регулирующие глобальный рынок продовольствия и питьевой воды, а также разработка мер по предотвращению техногенных катастроф и ликвидации их последствий и последствий природных катаклизмов, связанных с изменением климата.

4.4.11.2. Если научный анализ приведет к выводам о возможности качественного наращивания производства продовольствия на территории России, в первую очередь для держав Азии, испытывающих дефицит, целесообразно массированное инвестиционное и технологическое содействие США наряду с другими странами (Китай, Япония, Южная Корея и др.) развитию российского сельского хозяйства.

4.4.12. Свобода передвижения

Хотя Россия и США уже взяли на себя обязательство обсуждать меры, облегчающие поездки граждан, что чрезвычайно важно для роста доверия и развития культурного и торгово-экономического сотрудничества, цели в этой области представляются недостаточными. Несмотря на негативное отношение Соединенных Штатов к либерализации режима пересечения своих границ, России стоит уже сейчас ставить вопрос о переходе в долгосрочной перспективе к безвизовому режиму. Это станет индикатором доверия и стремления Москвы качественно изменить дух российско-американских отношений.

4.4.13. Год США в России, Год России в США

Серьезный импульс улучшению политической атмосферы, наращиванию практического взаимодействия во многих областях, интенсификации политических диалогов, а также контактов между бизнесом и гражданским обществом двух стран придало бы проведение Года США в России и Года России в США. Традиционно подобные события сопровождаются проведением серии мероприятий, которые, во-первых, символизируют дружественный характер отношений, сближают общества и, во-вторых, содействуют дальнейшему расширению повестки дня позитивного взаимодействия. Проведение такого года в 2012 г. позволит снизить негативное воздействие на российско-американские отношения со стороны предвыборных кампаний в обеих странах.

РАЗВИТИЕ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА: КОНТУРЫ-2020

Доклад российской группы Международного дискуссионного клуба «Валдай» и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив

А.Г. Аксенёнок — автор доклада, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ; советник председателя правления ГК «Внешэкономбанк»;

 Φ .А. Лукьянов — соавтор и ответственный редактор, главный редактор журнала «Россия в глобальной политике», член президиума СВОП

Авторы выражают глубокую признательность академику РАН, президенту Торгово-промышленной палаты РФ E.M. Примакову за ценные советы и замечания, высказанные в процессе работы над докладом.

Авторы выражают искреннюю благодарность участникам рабочей группы по подготовке проекта доклада, их идеи и предложения значительно обогатили текст документа. Участники рабочей группы: Л.В.Бурмистров заместитель главного редактора РАМИ РИА «Новости»; С.В. Вершинин — директор департамента Ближнего Востока и Северной Африки МИД России; И.Д. Звягельская — вице-президент Центра стратегических и политических исследований Института Востоковедения РАН; А.А. Игнатенко — президент Института религии и политики, член Общественной Палаты РФ; С.А. Караганов — председатель Президиума СВОП, декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; Г.Г. Косач — профессор кафедры современного Востока факультета истории, политологии и права Российского государственного гуманитарного университета; В.В. Наумкин — директор Института Востоковедения РАН, президент Международного Центра стратегических и политических исследований; Л.Р. Сюкияйнен — профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения НИУ ВШЭ; Г.П. Тарасов — Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ; А.В. Хлопков — директор Центра энергетики и безопасности.

Содержание

Ближний Восток в современном мире
Потрясения начала XXI в. и ситуация в регионе 100
Проблема модернизации и кризис государственности 104
Перспективы палестино-израильского урегулирования 108
Проблема ядернизации и распространения дерного оружия
Заключение. Некоторые выводы

1. Ближний Восток в современном мире

- 1.1. Богатый минеральными ресурсами и густонаселенный регион Ближнего Востока практически никогда не находился на периферии мировой политики, но в XXI столетии стержневой характер ближневосточной проблемы для всего международного развития стал совершенно очевидным.
- 1.2. Прекращение в конце XX в. биполярного противостояния, которое структурировало мир и позволяло находить устойчивый баланс сил и интересов, усложнило внутренние процессы, поставило в повестку дня вопрос о новой самоидентификации. Идеологический вакуум начал быстро заполняться более традиционными формами сознания, прежде всего религиозными и националистическими. Это оказывает разнонаправленное воздействие на ход событий, в особенности в регионах, где пересекаются интересы крупных политических игроков.
- 1.3. Если раньше великие державы обладали возможностями (хоть и не абсолютными) воздействовать на негативные региональные процессы, теперь последние зачастую развиваются бесконтрольно, подчиняясь собственной внутренней логике.
 - 1.4. Можно констатировать, что
- во-первых, в условиях глобализации без комплексного осмысления того, как внутрирегиональные факторы взаимодействуют с факторами внешними, невозможно адекватно прогнозировать развитие событий;
- во-вторых, на Ближнем Востоке происходят качественные изменения; идет процесс смены политических поколений, и весь регион стоит на пороге фундаментальных перемен, масштаб и направление которых пока трудно предсказать;
- в-третьих, государства Ближнего Востока нуждаются в ускорении развития, в сокращении разрыва между ними и наиболее развитыми странами, чтобы обеспечить устойчивый социально-экономический и политический прогресс; комплексная модернизация возможна, только если будет опираться на сбалансированный подход, гармонично сочетающий традицию и инновации;
- **в-четвертых**, в регионе существует гигантский вакуум безопасности, который усугубляется сочетанием традиционных проблем (неразрешенность межгосударственных и меж-

конфессиональных конфликтов) и новых вызовов (распространение ОМУ, растущий дефицит водных ресурсов и проч.).

• в-пятых, модели урегулирования конфликтов, обсуждающиеся до сих пор, в значительной степени исчерпали себя; необходим поиск принципиально новых подходов, которые учитывали бы динамику происходящих изменений.

Авторы данного доклада не претендуют на всеобъемлющий анализ происходящего, однако намерены поставить ряд вопросов, поиск ответов на которые определит контуры развития региона на перспективу до 2020 г.

2. Потрясения начала XXI в. и ситуация в регионе

- 2.1. В начале XXI столетия резко возросло внимание ведущих стран мира к проблеме энергетической безопасности, обострилась глобальная конкуренция за контроль над источниками и путями транспортировки энергоносителей. В результате Ближний Восток как крупнейший резервуар углеводородов не мог не оказаться на пересечении интересов ведущих мировых держав.
- 2.2. После окончания холодной войны предпринимались попытки в разных форматах добиться политического разрешения ключевого конфликта арабо-израильского, в какой-то момент казалось, что ситуация вышла из тупика. Но отсутствие последовательности и согласованности в действиях внешних сил, неготовность к поискам разумных компромиссов у самих участников противостояния привели к разочарованиям и неудачам миротворческих усилий 1990-х гг.
- 2.3. Положение на Ближнем Востоке резко обострилось в результате попытки неоконсервативной администрации Соединенных Штатов реализовать масштабный проект «Большой Ближний Восток». Он предусматривал модернизацию мусульманских государств путем силового (политическое, идейное или военное давление) навязывания им западных демократических стандартов.
- 2.4. Трудно однозначно определить, в чем состояли истинные стратегические расчеты и идеологические мотивы Вашингтона были ли эти действия шоковой реакцией на беспрецедентную в истории террористическую атаку на Соединенные Штаты, искренним намерением взять на себя бремя лидерства в борьбе с общими угрозами, проявлением государственного эгоизма, стремлением получить контроль над важнейшим мировым резервуаром углеводородов или догматически понятым мессианским романтизмом.
- 2.5. Как бы то ни было, в этот переломный момент вместо упорядоченной контролируемой эволюции регион был ввергнут в водоворот потрясений. Практическое воплощение проекта переустройства этой части мусульманского мира проходило на фоне идеологической кампании, временами с анти-исламским привкусом, сопровождавшей контртеррористиче-

- ские операции, постоянных угроз Ирану и Сирии, поспешных силовых акций, особенно в Ираке. Наличие новых вызовов (международный терроризм, наркотрафик, распространение оружия массового уничтожения и др.) использовалось администрацией США в качестве оправдания «чрезвычайщины».
- 2.6. Результаты ближневосточной политики оказались противоположны заявленным целям. Во многом по этой причине новый американский президент Барак Обама объявил о намерении пересмотреть практику односторонних действий, тесно согласовывать свои шаги с европейскими союзниками и «перезагрузить» отношения с Россией, дабы найти с ней баланс интересов в целом ряде регионов, в том числе и на Ближнем Востоке. Вашингтон фактически отказался от курса «продвижения демократии» и в целом заметно умерил идеологическую составляющую политического курса.
- 2.7. Однако разумная и конструктивная позиция Соединенных Штатов является необходимым, но недостаточным условием для нахождения всеобъемлющего урегулирования на Ближнем Востоке. К тому же, если прагматический курс Обамы не приведет к успехам, нельзя исключать, что «маятник» американской политики качнется в противоположную сторону. При самых неблагоприятных сценариях могут возобладать изоляционистские или неоконсервативные подходы к отношениям с внешним миром.
- 2.8. Рост популярности политизированного ислама, ставший ответом на попытки внешнего давления, повысил в ряде ближневосточных государств влияние радикальной оппозиции, действующей легальными методами. На парламентских выборах в палестинской автономии победу одержало движение «Хамас». Представительство исламистов также увеличилось в парламентах Египта, Иордании и Кувейта, политический вес и военную силу набрала ливанская шиитская партия «Хизбалла».
- 2.9. Ближневосточные правители оказались под двойным прессом: с одной стороны, американские требования демократизации, не исключавшие замену традиционных правящих элит мирным силовым путем, а с другой эмоциональные настроения мусульманских низов, недовольных своим положением. Ценой больших усилий удалось нейтрализовать небывалый всплеск терроризма в Египте и на самой родине ислама в Саудовской Аравии.

- 2.10. Общая дестабилизация в регионе привела к росту значимости негосударственых, или несистемных игроков, таких как экстремистские исламские организации, в том числе объединенные в сеть «Аль-Каиды», или группы, представляющих шиитские меньшинства в ряде арабских государств, а также укрепила позиции Ирана, которого многие считают главным «победителем» иракской кампании США. Сам Иран сталкивается при этом с серьезными внутренними вызовами, наглядным проявлением чего стали президентские выборы в июне 2009 г. и последовавшие за этим события. Нагнетание напряженности вокруг иранской ядерной программы создает еще один фактор неопределенности, который может воздействовать не только на региональную, но и на глобальную политическую ситуацию. Силовое разрешение иранской проблемы, будь то операция США или Израиля, чревато непредсказуемым развитием событий. При этом исключить такой сценарий нельзя, поскольку обретение Ираном ядерного статуса расценивается Израилем в качестве экзистенциальной угрозы.
- 2.11. С тех пор как американская «челночная дипломатия» увенчалась заключением мирного договора между Египтом и Израилем, большинство арабских руководителей, признаются они в этом или нет, видят в Америке, по сути, единственную силу, способную подвести стороны к компромиссным решениям. В значительной степени это соответствует действительности, поскольку Соединенные Штаты обладают уникальным арсеналом самых разнообразных средств воздействия на участников региональной политики, особенно на Израиль.
- 2.12. Однако объявление «войны» террору и волна антиисламизма в США и в странах Западной Европы были восприняты мусульманской «улицей» как объявление войны всему исламу. По региону распространился антиамериканизм, периодами перераставший в универсальную враждебность к Западу в целом. В ходе опросов общественного мнения в четырех странах (Египет, Марокко, Пакистан и Индонезия) 79% высказали мнение, что Соединенные Штаты преследуют цели разделить и ослабить мусульманский мир. Например, в Египте, который имеет особые отношения с США и является одним из крупнейших получателей помощи, подавляющее большинство опрошенных одобрило вооруженное сопротивление американскому военному присутствию в Ираке и Афганистане. И хотя эти

- тенденции пока нельзя оценивать как необратимые, события последних лет поколебали легитимность Соединенных Штатов как наиболее авторитетного игрока на Ближнем Востоке.
- 2.13. Администрация Барака Обамы заявляет о намерении в обозримом будущем (2010—2011 гг.) начать вывод войск из Ирака и Афганистана. Такое развитие событий может оказать заметное воздействие на положение в области безопасности.
- 2.14. Во-первых, неочевидно, что с уходом иностранных войск в этих странах удастся сохранить хотя бы относительную стабильность. Во-вторых, «освободится» большое количество профессиональных боевиков, которые могут обратить взоры на соседние государства и страны, откуда они родом. Это среди прочего потребует координации усилий спецслужб разных стран как в регионе, так и вне его, поодиночке остановить подобную волну едва ли возможно.
- 2.15. Если смотреть на развитие ситуации в динамике, нельзя исключать, что в предстоящие десятилетия позиция Америки по отношению к региону будет постепенно меняться. По мере смещения фокуса мировой политики с евро-атлантического на азиатско-тихоокеанское пространство Вашингтону придется корректировать иерархию приоритетов, а рост новых «незападных» центров силы и влияния может заставить США учитывать более широкую палитру взглядов на ближневосточную ситуацию.

3. Проблема модернизации и кризис государственности

- 3.1. Хотя метод решения проблем региона, выбранный администрацией Джорджа Буша, был глубоко ошибочным, сама постановка вопроса о необходимости комплексной модернизации вполне обоснованна. Потребность в преобразованиях назрела, что было убедительно зафиксировано в докладе ООН о человеческом развитии в арабском мире (2003 г.). Проблемы с темпами развития особенно ярко проявлялись по сравнению с другими регионами исламского мира, например Юго-Восточной Азией.
- 3.2. Однако противопоставление современного развития национальным и религиозным традициям является гарантией неудачи. В большинстве мусульманских стран проект модернизации и демократизации может проводиться в жизнь только при условии, что он будет осуществлен в рамках или по крайней мере с учетом глубоко укоренившихся исторических традиций. (Примеры такого подхода Япония и «тигры» Юго-Восточной Азии.) И наоборот политические реформы не будут успешными, если они осуществляются как альтернатива исламу и, следовательно, воспринимаются мусульманским сообществом в качестве угрозы религиозным ценностям.
- 3.3. Власть и преобладающая часть общества в государствах Ближнего Востока объективно заинтересованы в развитии демократических институтов, но только если будут обеспечены политическая стабильность и безопасность, поскольку от дестабилизации выигрывают экстремисты. А это возможно лишь при условии увязки планов демократизации с не противоречащими ей мусульманскими нормами и обычаями и исламского осмысления реформ, причем осмысления умеренного, взвешенного и цивилизованного, а не экстремистского, нацеленного на противопоставление ислама демократизации.
- 3.4. Такой стратегический подход отвечает интересам международного сообщества, в числе приоритетов которого сохранение политической стабильности и упрочение безопасности в регионе. В таком подходе заинтересована и Россия. Конфронтация между Западом и мусульманским миром по поводу совместимости демократических ценностей и исламских политико-правовых традиций не нужна ни одной из сторон.

В частности, путем экспорта демократии, призванной заменить собой ислам, Запад вряд ли добьется уменьшения террористической опасности.

- 3.5. Наоборот, как подтверждает практика, курс на отбрасывание ислама объективно ведет лишь к усилению влияния исламских радикалов и росту числа их сторонников. Одновременно линия на искусственную демократизацию и переориентацию традиционного мусульманского общества на восприятие либеральных ценностей, предполагающих свертывание исламской политико-правовой культуры, несет опасность дестабилизации, а значит снижения уровня безопасности.
- 3.6. Поэтому стратегия модернизации должна быть нацелена на подключение мусульманского мира к процессу глобализации со своими исламскими ценностями, в том числе политикоправовыми, совместимыми с общемировыми демократическими принципами и осмысленными в духе современных реалий. Естественно, противоречия между исламским и западным подходами не только возможны, но в ряде случаев просто неизбежны. Но принципиальная возможность дальнейших шагов по пути преодоления расхождений между ними сохраняется, а предел сближения позиций далеко еще не достигнут.
- 3.7. Соотношение между демократизацией, если под ней понимать процесс утверждения либеральных политических ценностей, и исламом в мусульманском мире характеризуется неоднозначностью и противоречивостью. Так, демократизация теоретически может быть средством нейтрализации исламского экстремизма. В то же время развитие демократии часто дает политические преимущества именно радикалам. Политико-правовое наследие ислама, прежде всего отсутствие разделения между светской и религиозной властью по принципу «богу — богово, кесарю — кесарево», порой создает препятствия на пути демократизации. Вместе с тем именно исламская политико-правовая культура способна придать демократическим реформам широкую поддержку, способствовать упрочению режима безопасности и стабильности, содействовать достижению более высокого уровня общественного согласия, а значит, стать союзником демократизации.
- 3.8. Модернизация необходима странам Ближнего Востока еще и потому, что, будучи участниками всех мировых процессов, они более других подвержены воздействию внешних

факторов. Современное развитие мира характеризуется общим ростом давления глобальной среды (негосударственных акторов и трансграничных явлений) на национальное государство как структурообразующий и стабилизирующий элемент международной системы. Для многих стран Ближнего и Среднего Востока с относительно молодой и все еще находящейся в процессе становления государственности такая ситуация бросает особенно серьезные вызовы.

- 3.9. Кстати, на этом фоне в особенности безответственной представляется политика неоконсервативной администрации США, которая под лозунгом продвижения демократии фактически расшатывала государственную стабильность в регионе вплоть до фактического разрушения наиболее устойчивого из государственных образований Ирака.
- 3.10. В результате непродуманной политики американцев серьезно расширилось региональное влияние Ирана, который умело воспользовался моментом. К Тегерану фактически перешел контроль над шиитскими районами на юге Ирака, тем самым иранские власти получили возможность регулировать накал межэтнического противостояния в этой стране. Через особые союзнические связи с Сирией, палестинскими и ливанскими организациями «Хамас» и «Хизбалла» Тегеран способен воздействовать на развитие ситуации на палестинских территориях и в Ливане.
- 3.11. Окрепшие амбиции Ирана вывели на новый виток историческое противостояние между суннитским большинством и шиитским меньшинством в масштабах всего Ближнего Востока. Суннитские правящие династии в регионе Персидского залива воспринимают возвышение Ирана как угрозу жизненным интересам, что придает обострившимся междоусобным конфликтам на религиозной почве региональное измерение.
- 3.12. Как бы то ни было, некоторые эксперты не исключают, что уже до 2020 г. в регионе Ближнего Востока произойдут изменения, который при наиболее неблагоприятном развитии событий могут затронуть даже конфигурацию границ некоторых государств. Не исключено обострение конфликтов на Аравийском полуострове, обострение внутренней ситуации в Ливане, активизация несистемных сил по всей территории региона. Даже Израиль в последние годы имел дело, к при-

меру, не с ливанской или сирийской армиями, а с вооруженным формированиями ливанской «Хизбалла» и палестинской «Хамас». Кстати, в Ираке и Афганистане многонациональным силам государств-членов НАТО опять же противостоят отнюдь не регулярные армии.

3.13. В российском экспертном сообществе превалирует представление, что развитие Ближнего Востока и создание там системы безопасности невозможно без активных мер по всемерному укреплению государственности стран региона посредством последовательной модернизации. Она должна осуществляться в гармонии с культурно-религиозными традициями, но содействовать развитию в регионе современных обществ с эффективной системой правления, уважающей права и свободы граждан. В этом случае удастся снизить накал внутригосударственных противоречий и создать более конструктивную атмосферу для решения региональных проблем.

4. Перспективы палестино-израильского урегулирования

- 4.1. Предпосылки к структурированию региональной безопасности и смягчению напряженности могут появиться только тогда, когда наметятся ощутимые подвижки в палестино-израильском урегулировании.
- 4.2. За последние полтора десятилетия предпринята серия попыток найти формат ближневосточного урегулирования. Нельзя считать, что предыдущие международные усилия не дали никакого результата. Крупным прорывом было признание Соединенными Штатами формулы «двуединого решения» палестинской проблемы на базе существования бок о бок и в мире двух государств Израиля и Палестинского государства на территориях Западного берега и сектора Газы. Эта формула в принципе принята теперь и в Израиле.
- 4.3. К сожалению, недооцененной осталась арабская мирная инициатива, содержащая обещание мира с Израилем в обмен на уход с оккупированных палестинских территорий, с сирийских Голанских высот и создание палестинского государства. Арабский мир, особенно глубоко интегрированные в мировую экономику нефтяные монархии Персидского залива, все более тяготится хронической неурегулированностью палестинской проблемы. Нарождающийся в этом регионе средний класс и новые предпринимательские слои могут со временем стать социальной опорой движения к миру. Все эти позитивы прошлых лет создали определенную концептуальную платформу и политические предпосылки для перевода мирного процесса в русло выработки механизмов его реализации. Ближе всего к пониманию стороны пришли на Кэмп-Дэвидских переговорах в 2000 г. при посредничестве Билла Клинтона. Однако прорыва так и не случилось.
- 4.4. Усилия «четверки» международных посредников проходили под тяжелым гнетом общей региональной обстановки и периодически наталкивались то на бескомпромиссность и максимализм переговорных позиций, то на провокации экстремистов с обеих сторон. Ситуация осложнилась еще больше после раскола в палестинском движении и перехода власти в секторе Газа в руки его радикального крыла в лице исламского движения «Хамас», которое не признает право Израи-

ля на существование и отказывается придерживаться прежних израильско-палестинских соглашений, оформленных при международном участии.

- 4.5. Акты терроризма и ракетные обстрелы с палестинских территорий существенно сужали поле маневрирования для умеренных сил и в Израиле, и в палестинской автономии. Поддержка же этих сил со стороны внешних игроков была явно недостаточной. В итоге мирные усилия оказались, по сути дела, заблокированными. А победа в Израиле правой коалиции во главе с лидером партии «Ликуд» Биньямина Нетаньяху и ослабление позиций Махмуда Аббаса вновь создали тупиковую ситуацию.
- 4.6. С администрацией Барака Обамы многие в регионе связывали надежды на трансформацию американской стратегии. Однако неспособность Вашингтона побудить Израиль к замораживанию поселенческой активности затормозила очередную попытку выйти из тупика. Возможно, повестка дня Барака Обамы слишком перегружена, Иран, Афганистан, Ирак, внутренняя битва за реформу системы здравоохранения чтобы осложнять обстановку еще и столкновением с Израилем, который поддерживают серьезные силы внутри самих Соединенных Штатов, в том числе и в верхних эшелонах американской политики.
- 4.7. Независимо от того, состоятся выборы на палестинских территориях или нет, следует ожидать усиления влияния там радикальных антиизраильских настроений. На этом фоне возрастают шансы мусульманского движения «Хамас» взять верх в палестинском движении мирным либо вооруженным путем.
- 4.8. Ситуация заставляет сделать вывод об исчерпанности традиционных форм урегулирования. Какие варианты действий возможны?
- 4.8.1. Модель «навязанного урегулирования», когда стороны конфликта не способны договориться, а посреднические усилия внешних игроков не приносят результатов. Не исключено, что среди арабов и израильтян найдется достаточно сторонников такого подхода. Взаимные уступки легче оправдать давлением извне, сдобренным финансовым пряником, как это было при заключении Кэмп-Дэвидских соглашений между Египтом и Израилем. Да и само образование государства Израиль было

навязано мировым сообществом: арабам — факт образования еврейского государства в Палестине, а евреям — факт создания бок о бок с ним государства арабского.

- 4.8.1.1. Осознание общих угроз и общих интересов в сфере глобальной безопасности в принципе может стать побудительным импульсом к налаживанию коллективных политических действий по урегулированию региональных конфликтов. Повышение роли «квартета» ближневосточных посредников вероятно, в частности, на путях налаживания согласованных шагов между Россией и Евросоюзом, который претендует на более солидное влияние в международных делах.
- 4.8.1.2. Российско-европейский или, скажем, российскофранцузский тандем (Париж традиционно проводит активную политику на Ближнем Востоке, что обусловлено историческими, экономическими и демографическими причинами), не будучи заменой американскому посредничеству, мог бы в конечном счете побудить американцев к поискам путей оказания давления на их израильского союзника. Повышение роли Европейского союза и России расширило бы и пространство для политико-дипломатического маневра в регионе, и инструментарий, находящийся в распоряжении международного сообщества.
- 4.8.1.3. Вместе с тем в нынешних реалиях формирование «группы давления» связано с серьезными трудностями. Между членами международного «квартета», несмотря на общие декларации, нет должной степени согласованности в подходах к тактике действий, существует соперничество по соображениям престижа. Соединенные Штаты традиционно стремятся к монополизации своей миротворческой роли и ревностно относятся к вовлечению других партнеров.
- 4.8.1.4. Все это делает давление на стороны конфликта по принципу разделения ролей малоперспективным. Кроме того, общее состояние международной системы и ее ключевых институтов, включая ООН, неизбежно вызовет сомнения относительно легитимности действий, связанных с навязыванием кому-то тех или иных решений.
- 4.8.1.5. При этом замораживание движения в направлении палестино-израильского урегулирования или явная неудача этого процесса приведут к дальнейшему снижению региональной и глобальной управляемости.

- 4.8.2. Расширение посреднического формата за счет вовлечения новых участников из числа быстро развивающихся держав, которые увеличивают свой международный экономический и политический вес. Это, например, такие страны, как Китай, Индия, Малайзия, ЮАР, не имеющие негативного наследия в отношениях с государствами Ближнего Востока. Как минимум, часть из этих развивающихся держав имеют интерес в стабилизации региона, поскольку зависят от поставок ближневосточных углеводородов.
- 4.8.2.1. В то же время никто из «молодых» великих держав до сих пор не проявлял желания вовлекаться в разрешение международных конфликтов, которые не касаются их самым непосредственным образом, тем более когда речь идет о столь застарелых и трудноразрешимых конфликтах, как ближневосточный. К тому же любое расширение формата имеет пределы, после которых он становится нефункциональным; т.е. этот вариант маловероятен и вряд ли принесет желаемый эффект.
- 4.8.3. Институционализация статус-кво и снижение общего уровня насилия. Существует точка зрения, что если в нынешнем положении достижение политического решения невозможно, то, по крайней мере, можно поставить цель укрепления безопасности во избежание насильственных действий и войн, будь то террористические или партизанские атаки против Израиля или ответные военные акции израильской армии.
- 4.8.3.1. Для этого требуется повышение уровня взаимодействия между спецслужбами, возобновление полномасштабного диалога по проблемам безопасности, достижение договоренностей по конкретным вопросам, избежание провокаций. Возможно, понадобится вовлечение международных посредников и наблюдателей как гарантов неприменения силы и урегулирования спорных ситуаций политическими методами.
- 4.8.3.2. Такая модель, по мнению ее сторонников, позволяет повысить качество жизни как израильтян, так и палестинцев и в перспективе сформировать атмосферу для более серьезного обсуждения возможных вариантов, когда для этого сложатся подходящие условия. Собственно, к этому, по сути дела, сводятся последние заявления ряда руководителей движения «Хамас»: не мир, а перемирие.
- 4.8.3.3. Попытка реализации подобного варианта на практике опасна, поскольку идея достижения безопасности без по-

литического решения или, по крайней мере, ясных шагов к нему способна в недалеком будущем спровоцировать еще более радикальную реакцию. По сути, это будет означать стремление загнать проблему внутрь вместо ее урегулирования.

- 4.9. Какая бы модель ни была взята за основу, трудно избежать следующей констатации.
- 4.10. Создание двух государств, а это по-прежнему считается основной целью ближневосточного процесса, в нынешних обстоятельствах требует от обеих сторон уступок такого масштаба, которые почти невозможно представить себе на практике. В случае же одностороннего провозглашения независимости Палестины в неопределенных границах и без ясного международного статуса не решится ни одна из существующих проблем, а имеющиеся могут только усугубиться.

5. Проблема ядернизации и распространения ядерного оружия

- 5.1. Наиболее острой международной проблемой, имеющей непосредственное отношение к теме Ближнего Востока, является ядерная программа Ирана. Укрепление военного, в первую очередь ракетного, потенциала вкупе с недостаточной открытостью работ по мирному использованию ядерной энергии вызывало опасения как у соседей Ирана (прежде всего Израиля), так и у других держав.
- 5.2. Опасность, исходящая от бесконтрольного распространения ядерного оружия, имеет глобальный характер, поэтому усилия, предпринимаемые международным сообществом, крайне важны. Необходимы активные и скоординированные усилия для того, чтобы добиться приемлемого урегулирования иранской проблемы, поскольку обретение Тегераном ядерного статуса поставит под сомнение перспективы Договора о нераспространении ядерного оружия и резко ухудшит общую обстановку в регионе. Готовность Ирана конструктивно сотрудничать с мировым сообществам в решении этой проблемы является критерием зрелости и ответственности Тегерана, претендующего на повышение международной и региональной роли.
- 5.3. Вместе с тем динамика развития событий в области распространения ОМУ заставляет предположить, что в современных условиях практически невозможно воспрепятствовать тому, чтобы государства, активно стремящиеся к обретению ядерного оружия, его в конце концов получили. Как показывает практика, особое внимание именно к иранской и северокорейской ядерной программам вызвано не столько опасением их ядернизации, сколько тем фактом, что оба режима находятся в конфликте с Соединенными Штатами. В то же время ядерный статус Индии и Пакистана, которые поддерживают хорошие отношения с Вашингтоном, фактически был легитимирован теми же США, а израильское оружие мир тактично «не замечает».
- 5.4. Широко распространенным аргументом является тот, что ядерный Иран спровоцирует «эффект домино» по всей территории Ближнего Востока. Как представляется, острота проблемы преувеличена из политических соображений. Поскольку практически ни у одного государства в регионе нет необходи-

113

мого технологического потенциала, создать ядерное оружие в короткий срок (5—10 лет) они не смогут. Хотя, безусловно, интерес к военному применению атома на Ближнем Востоке возрастет. Особую опасность представляет в связи с этим возможность приобретения кем-то в регионе готовых ядерных зарядов, скорее всего в Северной Корее.

- 5.5. Нет оснований полагать, что решение здесь будет найдено в обозримый период. Во всяком случае, оно тесно привязано к урегулированию палестинской проблемы и полной нормализации отношений Израиля с арабским миром при международных гарантиях. Идея о создании безъядерной зоны на Ближнем Востоке, выдвинутая, кстати, 35 лет назад как раз Ираном, не имеет реальной перспективы из-за отказа Израиля присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия.
- 5.6. Учитывая достаточно высокие шансы обретения Ираном ядерного оружия и, соответственно, перехода ситуации в регионе в качественно иную фазу стоит рассмотреть различные варианты обеспечения безопасности:
- 1) предложение странам Ближнего Востока «зонтика» безопасности со стороны «легитимных» ядерных держав, прежде всего России и США;
- 2) размещение в регионе коллективной системы противоракетной обороны;
- 3) «размен» ядерного оружия, взаимный отказ от него Ирана и Израиля;
- 4) фактическая институционализация системы регионального ядерного сдерживания по модели Индия—Пакистан.
- 5.7. Хотя распространение ядерного оружия является крайне нежелательным сценарием, следует признать, что в годы холодной войны именно его наличие у двух сверхдержав предотвратило конфликт между ними и способствовало поддержанию стратегической стабильности. Если распространение невозможно остановить, нужно подумать о том, как заставить ядерное оружие играть стабилизирующую роль и в новых обстоятельствах.

6. Заключение. Некоторые выводы

- 6.1. Решение проблем региона во всех сферах невозможно без активной стратегии модернизации и развития, которая предусматривала бы укрепление существующих государств на современной основе с учетом местных традиций и культуры.
- 6.2. Структурирование безопасности в регионе к 2020 г. малореальная перспектива. Слишком велик груз застарелых и вновь образовавшихся проблем, высок уровень насилия и конфликтогенности. Расшатывание ныне существующих государств может привести к появлению новых очагов конфликтов. Гипотетически возможно некое «пакетное решение», однако в силу крайней неоднородности региона оно должно учитывать такое количество различных факторов и групп интересов, что его практическая реализация не представляется возможной.
- 6.3. Ключевым является состояние израильско-палестинского конфликта, способность если не приблизиться к политическому урегулированию, то хотя бы обеспечить приемлемый уровень стабильности.
- 6.4. Роль внерегиональных игроков возрастает, причем речь идет не столько о посредничестве, сколько о прямой поддержке правящих режимов, которые испытывают внутренние проблемы. Смена власти способна привести к резкой радикализации политической среды в соответствующих странах.
- 6.5. Необходимы международные усилия с учетом комплексного характера региональных проблем и общности интересов. Роль США будет оставаться определяющей, но не должна превращаться в монопольную. В арабо-израильском урегулировании следует повысить роль России и Евросоюза с возможным привлечением новых великих держав. Согласованная между ними ближневосточная стратегия могла бы оказать воздействие на Вашингтон в плане придания его посреднической миссии большей сбалансированности.
- 6.6. Укрепление режима нераспространения в регионе при сложившихся реалиях не представляется возможным. До 2020 г. продвижение вперед здесь не ожидается. В случае неудачи с урегулированием иранского «ядерного досье» неизбежен всплеск интереса других стран региона к способам обеспечения безопасности в новых условиях. Международное сообщество должно быть готово предложить этим государствам варианты

115

гарантий. Необходим интенсивный диалог по этим вопросам как между старыми державами, так и между ними и странами региона.

6.7. Противостояние Ирана, нацеленного на укрепление своих региональных позиций, и арабских государств Персидского залива будет постепенно обостряться, оказывая влияние на энергетическую безопасность. Однако до вооруженного конфликта не дойдет в силу относительно слабости сторон и обширного иностранного военного присутствия в регионе. Общий баланс сил, скорее всего, будет склоняться в пользу нефтяных монархий Залива, вставших на путь эффективного использования огромных финансовых ресурсов на цели модернизации. При этом внутренняя стабильность в Иране не гарантирована, хотя в случае успешного преодоления внутриполитических проблем Иран может стать ведущей страной региона.

ЧЕРЕЗ ГАРМОНИЧНОЕ РАЗВИТИЕ К РЕГИОНАЛЬНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ. РОССИЯ И КИТАЙ В НОВОЙ МИРОВОЙ АРХИТЕКТУРЕ

Тезисы российско-китайской секции Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Авторский коллектив

С.А. Караганов — председатель Президиума СВОП, декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, основной автор доклада; О.Н. Барабанов — заведующий кафедрой Европейского учебного института МГИМО (У) МИД РФ, профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, соавтор доклада; Т.В. Бордачев — директор исследовательских программ СВОП, директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, заместитель декана, ФМЭиМП НИУ ВШЭ, соавтор доклада; при участии А.Б. Лихачевой — младшего научного сотрудника Центра комплексных европейских и мировых исследований при НИУ ВШЭ, И.А. Макарова — аспиранта факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, А.В. Савельевой — ассистента кафедры мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

Содержание

1. Россия и Китай перед вызовами новейшего в	ремени 12
2. Ответ России и Китая	125
3. Новые международные форматы сотрудничества в АТР	129

Стратегическое партнерство России и Китая является одним из примеров наиболее устойчивых стабильных и дружественных отношений в современном мире. Опыт, накопленный в рамках этого партнерства, ресурсы и влияние двух стран на международной арене могут рассматриваться в качестве предпосылки и инструментов для их активного взаимодействия. Неотъемлемыми составляющими этого взаимодействия должны стать выработка совместных ответов на вызовы глобального и регионального характера, консолидации других участников международных отношений в Азиатско-Тихоокеанском регионе и мире в целом, углубление двустороннего сотрудничества и вывод его на новый качественный уровень.

1. Россия и Китай перед вызовами новейшего времени

- 1.1. К числу наиболее важных проблем международнополитического характера, с которыми сталкиваются сейчас Россия и Китай, необходимо отнести, в первую очередь, растущую хаотизацию в международных отношениях, снижение качества управляемости политическими и экономическими процессами на глобальном и региональном уровне.
- 1.1.1. В сочетании с общим относительным ослаблением США и других стран Запада эта проблема ведет к повышению уровня напряженности в АТР в целом и особенно в отношениях Китая и США. Центральное место здесь занимает начавшаяся скрытая конкуренция между ними за преимущественные позиции в регионе Восточной и Юго-Восточной Азии. Однако глубинной причиной возможной конфронтации является становление Китая как жизнеспособной и успешной альтернативы западному пути развития.
- 1.1.2. Сейчас Китай уклоняется от втягивания в остроконкурентные отношения с США. Пекин пока успешно расширяет свое влияние за счет объективных интеграционных процессов в экономике. Однако поступательное развитие китайской экономики на фоне общего ослабления Запада может спровоцировать США и их союзников на реализацию стратегии сдерживания КНР или втягивания ее в конфликты. Можно даже предположить, что в будущем США, особенно при резкой смене власти в Вашингтоне, будут провоцировать Китай с целью втянуть его в конфронтацию. Опасной для развития Китая, наращивания им качественных показателей роста и стабильности мировой экономики будет милитаризация отношений США и КНР и гонка вооружений, в первую очередь морских.
- 1.1.3. На региональном уровне все более заметна проблема растущего недоверия и даже опасения по отношению к Китаю со стороны других государств Восточной и Юго-Восточной Азии. Этот процесс не вызван политикой КНР сугубо миролюбивой, но объективно обусловлен быстрым развитием экономической, политической и военной мощи Китая. Самой КНР такие настроения крайне невыгодны. Китай не стремится

121

к установлению регионального господства, и его целью является устойчивое развитие, повышение его качественных показателей.

- 1.2. Самостоятельным вызовом становится явная недостаточность экономического и политического участия России в делах ATP.
- 1.2.1. Единственная сфера, где Россия выполняет роль ключевого игрока, военно-стратегическая. По сути, ядерный паритет России и США исключает большую войну в мире, в том числе в Азии. В этом смысле Россия косвенно осуществляла и осуществляет стратегическое «прикрытие» экономического рывка Китая. Однако Россия не может пока выступать в качестве полновесного балансира между Китаем и США (Западом) в АТР, оставляет их один на один, что не может стабилизировать региональную ситуацию в сфере безопасности.
- 1.2.2. Кроме того, может приобрести реальные очертания подспудная геополитическая «борьба за Россию». Существование «российского приза» возможности преимущественного доступа к ее уникальным по масштабам и безопасности транспортировки природным ресурсам, а также плохо освоенным территориям в Сибири и на Дальнем Востоке становится важным фактором, который может способствовать нестабильности в регионе. Усиление Китая не несет угрозы российским интересам на глобальном и региональном уровне. Однако неадекватная реакция на это других участников международной стабильности в новом веке. России и Китаю необходимо не допустить этого.
- 1.2.3. Наконец, присутствует и политическая «борьба за Россию» стремление воздействовать на ее внешнеполитическую ориентацию в противовес Китаю. Чтобы избежать негативных последствий этой борьбы, России и КНР нужно развивать многоуровневый стратегический диалог, которого пока явно недостаточно.
- 1.2.4. Необходимо признать, что опасения по отношению к Китаю, несмотря на дружественные отношения, уже начинают нарастать и в России. Это может подтолкнуть ее к поиску имеющего антикитайскую направленность стратегического союза с Западом. Такой сценарий развития событий будет крайне неблагоприятным для Китая, самой России, АТР

и мира в целом. Ситуация требует новых решений хотя бы на интеллектуальном уровне.

- 1.2.5. Почти неизбежным вызовом, с которым столкнутся Россия и Китай, является растущая нестабильность в регионе расширенной Центральной Азии. Она может качественно усугубиться после ухода США и НАТО из Афганистана и очевидного превращения страны в источник региональной нестабильности.
- 1.3. На двустороннем уровне экономические отношения России и Китая на порядки отстают по своему качеству от политических. Хотя и последние по ряду направлений недостаточно глубоки.
- 1.3.1. Торговый оборот между двумя странами пока невысок и явно имеет уклон в сторону сырьевой составляющей. Средний объем импорта товаров из России за период 2000—2008 гг. составляет 2,14% от всего импорта Китая. Среднее значение объема экспорта Китая в Россию за тот же период составило 2,19% от всего объема экспорта Китая.
- 1.3.2. В экспорте России в Китай доминирует товарная группа «минеральные продукты» (в основном сырая нефть и нефтепродукты), древесина и в гораздо меньших объемах продукция химической промышленности, металлы и изделия из них. Импорт товаров из Китая формируют такие товарные группы, как машины, оборудование и транспортные средства; текстиль и изделия из него, обувь; металлы и изделия из них; продукция химической промышленности. Показательна динамика российской доли в импорте Китаем промышленной продукции, которая по итогам 1997 г. составляла около 30%, а по итогам 2007 г. менее 3%. Значительная часть торговли имеет «серый» характер.
- 1.3.3. Однако еще большую обеспокоенность вызывает низкий уровень взаимных инвестиций, который в решающей степени определяет степень экономической взаимозависимости партнеров. Объем взаимных инвестиций Китая и России по экспертным оценкам в 1400 меньше, чем Китая и США, и составляет по разным оценкам менее 3 млрд долл., что существенно ниже уровня инвестиций между Россией и мелкими странами Европейского союза.
- 1.3.4. Торгово-экономические отношения России и Китая загосударствлены и масштабы присутствия в них частного,

особенно среднего, бизнеса невелико. Единична, практически отсутствует практика размещения ценных бумаг российских и китайских компаний на биржах друга друга. Не используется потенциал сотрудничества приграничных регионов России и Китая, реализации ими совместных транспортных и производственных проектов.

- 1.3.5. На экспертном уровне признается, что отсталость экономических отношений уже тормозит политическое партнерство, в том числе в рамках Шанхайской организации сотрудничества. Необходимо признать, что сейчас для России Китай это неиспользованные возможности и одновременно скрытый вызов. Однако причины этого вызова носят преимущественно внутрироссийский характер и связаны с недостаточным развитием российских Сибири и Дальнего Востока.
- 1.4. Решение данных проблем должно будет осуществляться на фоне растущего значения целого ряда новых, имеющих универсальный характер вызовов глобальных изменений климата, увеличивающегося дефицита продовольствия, пресной воды и ресурсной обеспеченности стран мира в целом.

2. Ответ России и Китая

- 2.1. Наиболее очевидным ответом на вызовы как двустороннего, так и более широкого международного характера мог бы стать комплекс мер по изменению ситуации в российскокитайских торгово-экономических отношениях и гармоничному включению России в региональное разделение труда в АТР. Центральным элементом этой стратегии может стать «новое освоение» восточных регионов России и отстраивание реально действующего «Партнерства для модернизации» между Россией и Китаем.
- 2.2. В рамках стратегии развития Сибири и Дальнего Востока центральное место должна занимать инвестиционная открытость. Именно на этой основе возможно создание в Сибири и на Дальнем Востоке как современной ресурсной базы для развития АТР, так и капиталоемких производств высокой степени переработки, а также высокопродуктивного сельского хозяйства. Это потребует двух ключевых ресурсов: инвестиций и технологий, которые могут предоставить Китай, США, Япония, страны АСЕАН и ряд стран Запада. Китай, а затем и другие страны Азии в свою очередь получит доступ к российским ресурсам не первичной степени переработки и товарам сельхозназначения, относительный дефицит которых в Азии нарастает. Страны Центральной Азии, Китай, Индия, в перспективе Северная Корея могут предоставить дефицитную рабочую силу.
- 2.3. Важное место в рамках китайско-российского «Партнерства для модернизации» должно занимать региональное измерение сотрудничество на основе стратегии гармоничного соразвития приграничных регионов России и КНР. В этой связи одним из приоритетных направлений инвестиций должно стать создание в России крупных логистических центров, строительство которых пока планируется только на китайской территории, развитие портовых центров на российской территории, прежде всего во Владивостоке, Хабаровске, Находке и других портах Дальнего Востока. Необходимо и ускоренное строительство нескольких автомагистралей, соединяющих Россию и Китай.
- 2.4. В области борьбы с изменениями климата важную роль может играть импорт Россией китайских технологий «зеленой

125

энергетики» и привлечение китайских инвестиций в модернизацию российский энергетики и сокращение ее углеродоемкости. Для России это означает возможность «пристегнуться» к китайскому и азиатскому локомотиву «зеленых технологий», что может стать настоящим технологическим рывком.

- 2.5. С целью повышения качества торговых отношений России и Китая необходима новая инвестиционная стратегия в лесном и деревообрабатывающем комплексе Сибири и Дальнего Востока. Продолжение практики полулегального вывоза российского леса невыгодно ни России, ни Китаю, так как сопровождается дополнительными рисками и существенными тратами воды при переработке древесины на китайской территории. Перспективны китайские и западные инвестиции в российский лесной комплекс (от вырубки до производства готовой продукции и лесовосстановления) в обмен на преференциальный доступ КНР к продукции российской лесообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.
- 2.6. В области сельского хозяйства перспективным является наращивание экспорта из России в Китай наиболее водоемкой сельскохозяйственной продукции зерна и мяса. Это позволит Китаю экономить собственные дефицитные водные ресурсы, а России занять нишу на предъявляющем платежеспособный спрос растущем рынке. Необходимо активное привлечение в данную отрасль китайских и западных инвестиций.
- 2.7. Перспективным и необходимым является увеличение взаимной привлекательности России и Китая с точки зрения торговли продовольственными товарами (выставок сельскохозяйственной продукции, совместных семинаров представителей аграрного бизнеса, масштабные рекламные кампании продукции друг друга). Китай, являясь с 2003 г. ведущим мировым импортером продуктов питания, представляет собой очень емкий рынок для российских экспортеров. Пока доля импорта из России в объеме закупаемой Китаем продовольственной продукции невелика, хотя Китай заинтересован в увеличении доли российской сельскохозяйственной продукции в его импорте.
- 2.8. Важное значение имеет развитие российско-китайской научной и технологической кооперации в аграрном секторе. Китай по уровню наукоемкости аграрного сектора стремительно приближается к мировым лидерам данного рынка, а российские инженеры являются востребованными специали-

стами во многих странах мира. Научно-техническое сотрудничество между Россией и Китаем должно развиваться в первую очередь в агропромышленном комплексе.

2.9. Снять опасения по поводу потенциально антизападного характера практических мер и проектов, направленных на повышение качества российско-китайских экономических отношений, должно активное участие в реализации других стран. Принцип «американские, китайские, японские и другие инвестиции в производство российских товаров и ресурсов для азиатского рынка» может стать весомым вкладом в мирное развитие всего АТР. Также этому будет способствовать прогресс в сближении России и Европейского союза в рамках предлагаемого Союза Европы, 19 окончательного преодоления раскола Европы через заключение Договора о коллективной безопасности, как это предлагает Россия.

¹⁹ Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай» «К Союзу Европы». М.: РИА «Новости», 2010.

3. Новые международные форматы сотрудничества в АТР

- 3.1. В более широком международном плане тесное вовлечение США и других стран АТР в сотрудничество России и Китая должно быть выстроено на основе совместных решений проблем региональной стабильности и вызовов, имеющих глобальный характер. С целью не допустить милитаризацию отношений в таких областях, как обеспеченность стран мира ресурсами, необходимо уже сейчас вырабатывать совместные подходы и меры по смягчению негативных эффектов изменений климата, роста дефицита продовольствия и воды, выстраивать общие стратегии и создавать конкретные проекты, способные привести к достижению общей выгоды.
- 3.2. Очевидно, что масштабы и степень экономического могущества КНР ограничивают возможности включения Китая в существующие системы взаимосвязей и международноправовое поле. Необходимо создание новых региональных форматов, нацеленных на решение главной проблемы потенциального роста конфронтационности в американо-китайских отношениях. Выполнить эту задачу без полномасштабного участия России невозможно.
- 3.3. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о создании, в контексте подготовки саммита АТЭС во Владивостоке в 2012 г., постоянно действующего механизма межгосударственных консультаций типа Хельсинкского процесса для Азии и в более узком формате Китай—Россия—США. Это позволит повысить уровень взаимного информирования по принимаемым решениям, в частности, в военно-политической сфере. В перспективе возможно движение и к созданию особого международного формата Тихоокеанского пакта безопасности и развития.
- 3.4. Необходимо создавать систему гарантий безопасности и суверенитета для государств АСЕАН и других средних и малых держав региона. Условием для этого является налаживание стабильного диалога между Китаем, Россией и США, подготовка международно-правовых условий обеспечения равной безопасности для всех стран АТР. К числу проблем регионального характера, которые нуждаются в совместном рассмотрении, относятся урегулирование ситуации на Корейском полу-

острове, преодоление российско-японских, японо-китайских, корейско-японских и китайско-вьетнамских противоречий.

- 3.5. Необходимо налаживать в тесной координации с США, Индией, другими региональными державами российско-китайское взаимодействие по удержанию под контролем ситуации в «расширенной Центральной Азии» (вокруг Афганистана и Пакистана) политическими, экономическими и военными средствами, возможно, с тесным вовлечением Индии.
- 3.6. Уже сейчас нужно резко увеличивать составляющую безопасности в рамках ШОС, потенциал которой явно недоиспользуется и отстает от потребностей и вызовов как сегодняшнего дня, так и будущего.
- 3.7. В вопросах изменения климата необходимо стремиться к налаживанию диалога Россия—Китай и Россия—Китай—США по таким вопросам, как сохранение в «посткиотский» период выгодного для КНР «механизма чистого развития» и переноса на период после 2012 г. неиспользованных в рамках Киотского протокола квот на выбросы. Кроме того, Китай мог бы поддержать Россию в борьбе за то, чтобы в новом соглашении в качестве поглотителя углекислого газа учитывались российские леса. Другая важная и для России, и для Китая проблема, диалог по которой необходимо вести с США, это возможное введение мер углеродного протекционизма (специальных налогов и таможенных пошлин на продукцию, процесс производства которой сопровождается большими объемами парниковых выбросов).
- 3.8. Одно из центральных мест в российско-китайских отношениях и в сотрудничестве в рамках «тройки» Китай—Россия—США с широким участием других стран региона должна занимать информационная политика и повышение качества знаний друг о друге. В этой связи необходимо развивать программы повышения уровня и качества знаний об экономике, культуре и обществе, резко повысить интенсивность сотрудничества между высшими учебными заведениями. Необходимо создавать масштабные программы студенческих и преподавательских обменов между Россией и Китаем, привлекать к участию в них США, другие страны АТР. Возможно рассматривать вопрос о создании программ «тройных дипломов», совместно осуществляемых ведущими вузами Китая, России и США.

Introduction

This collection of reports is an intermediate result of a large scale project, having an objective to work out an optimal long-term (for 10–15 years) strategy of Russia with regard to major centers of power in a new world — Europe of the European Union, the United States, China, ASEAN states and, possibly, others. This project is carried out under the aegis of Valdai International Discussion Club, Council on Foreign and Defense Policy (SVOP), Russian News and Information Agency RIA Novosti in cooperation with the National Research University Higher School of Economics.

All reports, presented in the collection, though being based on academic analysis and forecasts are of the futuristic and to a large extent even idealistic nature. However, dangerous vacuum of ideas concerning long-term development of the world requires extreme efforts to push international analytical and political community towards more active intellectual research. Even through negation of propositions and analysis which this published collection of reports contains.

The first of them is the final version of report "Towards a Union of Europe", discussed on the special session of the VII annual meeting of Valdai International Discussion Club on August 31—September 7, 2010. The authors express their profound gratitude to participants of the discussion for their high estimate of this initiative, critical and complementary comments, valuable advice and helpful comments, lots of those have improved this report.

The report "The U.S.-Russia Relations After the Reset: Building a New Agenda. A View from Russia" is a follow-up to an earlier paper "Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America" which was prepared by the Russian Section of the Valdai International Discussion Club and published in 2009. The present report was discussed at a joint meeting of the Valdai Working Group on the U.S.-Russia Relations, Harvard University and the National Research University Higher School of Economics in December 2010.

²⁰ Karaganov S., Suslov D., Bordachev T. "Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America" (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Doklad eng reset june2009.pdf)

Most of the authors of this report are less than forty years old. They represent the new generation of scholars on international relations. Their task was to avoid the paved ways of their predecessors and to try to break out of the old paradigm of the U.S.-Russian and international relations studies and analyses which has been established during the last fifty years and which by now seems clearly obsolete.

The report "The Development of the Middle East: Vision-2020" was discussed at the conference under the aegis of Valdai International Discussion Club "The Middle East 2020: is a comprehensive solution possible?" in Amman (Jordan) in December 2009 and was the first conference of such a high level organized by Russia. The authors of the report proceeded from the fact that the resource-rich and densely populated Middle East has never been in the periphery of world politics; however in the 21st century the Middle East problem has become obviously pivotal to global development.

The termination at the end of the 20th century of the bipolar confrontation, which structured the world in a certain way and which helped to find a balance of forces and interests, has complicated internal processes in the region and raised the issue of its new self-identification. The ideological vacuum has quickly begun to be filled with more traditional forms of consciousness, above all religious and nationalistic ones. This factor has a mixed impact on the course of events, especially in areas where the interests of major political players intersect.

Provisional outlines of the report "Through the harmonious development towards regional stability. Russia and China in the new world architecture" which were also included in this collection of reports were presented by Russian participants of Russia-China Section of Valdai International Discussion Club at the conference in Shanghai (November 25–27, 2010) organized in association with East China Normal University.

The authors of the outlines proceeded from the fact that Russia-China strategic partnership is one of the examples of the most stable and friendly relations in the world.

The experience of this partnership, the resources and the influence of two countries on the international affairs can be considered as the prerequisite and instruments for their active interaction. The indispensable elements of this interaction should be the elaboration

of mutual responses to global and regional challenges, the consolidation of other participants of international affairs in Asian-Pacific region and in the whole world, the deepening of bilateral cooperation and the development of a higher level of this cooperation.

TOWARDS A UNION OF EUROPE

Analytical Report of the Valdai International Discussion Club and the National Research University Higher School of Economics

Authors

Sergey Karaganov (head of the project and main co-author) — Chairman of the Presidium of the Council on Foreign and Defense Policy (CFDP), Dean of the School of the World Economy and International Affairs of the National Research University Higher School of Economics. Only the head of the project bears the full responsibility for the final version of the text

Timofei Bordachev (main co-author) — CFDP Director of Research, Director of the Center for Comprehensive European and International Studies of the National Research University Higher School of Economics;

Ivan Ivanov — Member of the Russian Academy of Sciences, research professor of the National Research University Higher School of Economics; Fyodor Lukyanov — Editor-in-Chief, Russia in Global Affairs journal; Mark Entin — Director of the European Studies Institute of the MGIMO of the Foreign Ministry of the Russian Federation.

Contents

0. Introduction	13′
1. An Attempt of Political Fantasy: What Would We Gain	
If We Had Not Lost the Historical Opportunity	14
2. Russia and Europe in 2010	144
2.1. General Assessment	144
2.2. Russia and European Union in the World	
2.3. Inside	
2.4. In Bilateral Relations	149
3. The Price of Stagnation	152
3.1. General Assessment	
3.2. In International Politics and Security	152
3.3. In the Economy and Social Development	
3.4. In History	
4. Way to the Future	150
4.1. General Assessment	150
4.2. Demilitarization of European Politics	
4.3. Modernization of Cooperation Institutions	
4.4. Principles of the Union	

This paper is the final version of report "Towards a Union of Europe". The previous version was discussed at a special session of the VII annual meeting of the Valdai International Discussion Club on August, 31—September, 7, 2010. The authors of the report express their deep gratitude to the participants of the discussion for the high estimation of this initiative, critical and complementary comments, and thoughtful suggestions on the modification of the text.

Many criticisms and suggestions of the members of the Valdai Club were taken into consideration during the final modification. Special gratitude to the following members of the Valdai discussion: Sergey Aleksashenko, Pavel Andreev, Thomas Gomart, Charles Grant, Ann de Tangy, Vladislav Inozemtsev, Clifford Cupchan, Robert Legvold, Anatol Lieven, Dominic Lieven, John Peet, Michael Pogrebinsky, Andreas Rinke, Andreas Umland, Jan Chernogursky, Sheng Shilian, Michael Schturmer.

Sergev Karaganov

0. Introduction

- 0.1. There have been at least two opportunities in the past two decades (in 1991–1994 and in the early 2000s) to merge the two main parts of modern Europe Russia and the European Union into a single community, and make Russia a full-fledged participant in the Euro-Atlantic military and political space. It would have enabled other European states to join it, thus shaping an extensive zone of common human, economic and energy interests, coordinated foreign and defense policies, and a joint strategy with respect to the foreign countries outside that community.
- 0.1.1. In 1991–1994, Russia shed its Communist regime, and its new young elite was ready to integrate with Europe and the West, even in the capacity of a younger partner. At the turn of the century, as President Vladimir Putin began his term in office, Moscow made another bid for a broad rapprochement with the EU, but this time as an equal.
- 0.1.2. During the first "window of opportunity", the West, after some hesitation, scrapped the idea, limiting itself to integration with the Central and Eastern Europe. Next, NATO began to enlarge, and the European Union followed suit. They politely treated Russia as a defeated power, but Moscow did not regard itself as such, and this contradiction made groundwork for many subsequent problems.
- 0.1.3. The attempts at rapprochement made in the years of the new millennium had no clear objective, which doomed them to failure. In absence of strategic vision, the narrow-minded considerations of the moment held sway. Western Europe, the U.S. and Russia had no politicians or thinkers of the magnitude of Winston Churchill, Charles de Gaulle, Dean Acheson, Helmut Schmidt or Robert Schuman, capable of taking a sober look into the future bevond a routine agenda. Many in Europe hoped to keep the masterapprentice model in relations with Moscow that evolved in the 1990s, dismissing the offer to work out rules of cohabitation jointly with Russia (as they assumed that such rules should be unilateral, based on the EU and NATO principles). Russia, which began to restore its strategic and socio-economic potential, denied this model, acting sometimes politically offensively, and sometimes too tough. At this stage, the objective differences in the parties' positions were aggravated by a subjective factor, namely mutual arrogance, which ruled out any concessions, and aimed to achieve the goal at any cost. The relations reached an impasse.

137

- 0.2. In the past decade, the world has undergone more and faster changes than at any point in history on such a short notice. All these rapid transformations impact the setup of forces, economic and political influence of both parts of Europe (Russia and the European Union), and change their positions in the world irrespective of what they do. Following are what we believe the key parameters of these changes.
- 0.2.1. An unprecedented fast change of the correlation of economic correlation of forces. A new "age of Asia" is unfolding in the economy, and "a political age of Asia" is likely to follow.
- 0.2.2. The United States, the largest power of the modern and future world, is invariably shifting the focus of its economic and political attention towards Asia and the Pacific Ocean. It is successfully "fastening" itself to the locomotive of Asian growth, and its ultimate objective is to harness it.
- 0.2.3. Parallel to the trend towards a multi-polar world order, or, rather, within it, there emerge conditions for a new system of global governance based on the China-U.S. diarchy. Despite several objective prerequisites for such a system, it will be essentially unstable, due to the narrowness of its foundation the incompatibility of the partners' political cultures and systems.
- 0.2.4. The sweeping climate change is reconfiguring the usual habitat and the population and productive forces patterns. A period of mass migration seems to be close at hand.
- 0.2.5. Climate change and the new industrial revolution in particular result in a tougher competition for natural resources, water, food, and consequently territory. Assuming various shapes, this rivalry will be gaining momentum.
- 0.2.6. Apparently, there has begun an inevitable proliferation of nuclear weapons (regulated by joint efforts at best). Israel, India, Pakistan and North Korea have come in possession of nuclear armaments. Iran is next in line.
- 0.2.7. International security is facing new challenges, such as international terrorism, cyber crime and piracy. The real impact of these threats is unclear however, as some fears as of the early 2000s were overestimated.
- 0.2.8. The old international governance institutions the UN, WTO, IMF, NATO, the Organization for Economic Cooperation and Development and the G8 have been weakening, while the new ones have been developing too slowly. The G20 remains a convenient

- floor for discussions, but it is not becoming a prototype of the world governance body. The gap between the increasingly integrated globalizing economy and the sovereign political governance is getting larger.
- 0.2.9. The role of a nation-state and regional blocs is reviving to the detriment of the authority of multi-party supranational bodies and institutions. It seems the European integration project is unique at this point in history, but its strength, too, is undergoing rigorous testing.
- 0.2.10. Wavelike tensions that largely stem from the backwardness of many countries of the Muslim East, continue to grow along the line of the "conflict of civilizations." The situation is aggravated by the expanding security vacuum in a number of regions, especially around the Persian Gulf and the Middle East.
- 0.3. The humankind has been unable to fully comprehend or adapt to such sweeping changes. Many wish to keep the status quo, using old patterns and ignoring the reality. A sort of "intellectual vacuum" is ubiquitous, but it is particularly intensive in Europe, the acknowledged leader of intellectual development in the past centuries.
- 0.4. Against this background, Russia and the European Union (due to various reasons and with various dynamics) are losing their opportunities for building up their power and influencing the world in their interests. Hence they are losing international weight.
- 0.5. Furthermore, the Euro-Atlantic space, including the former Soviet Union and the "Old" West, remain split, although not as profoundly or antagonistically as during the Cold War, which, in effect, has never fully ended.
- 0.6. In the 2010, Russia and the EU, and the Euro-Atlantic space on the whole, again have a chance for unification, and this chance is likely to be the last.
 - 0.6.1. Following are the positive prerequisites for unification:
 - common history and geographic and cultural proximity;
 - complementarity of the economies;
- completion of the cycle of relations that began in 1991, and the possibility to meet each other halfway in the markedly new situation;
- the obvious advantage from broadening the common market and dramatically increasing the aggregate human potential which is now insufficient in both parts of Europe.
- 0.6.2. Yet the main prerequisite is *negative*. Separately, Russia and the European Union are destined to be second- or even third-rate players in the new world.

- Europe is likely play the role of a "global Venice," as a scenic, comfortable but fading sanctuary, a monument to the old grandeur;
- Russia is on the way to become a raw-materials and, possibly, agricultural and later political backyard for the rising Asia (rather than Europe). The remaining arsenal of strategic missiles will serve rather as a reminder or the old might than a real political instrument.
- 0.7. At stake is the most important thing, namely Europe's future sovereignty and its capability to promote and defend the interests of the citizens of the countries that comprise it. An optimal, if not the only answer on the part of Russia, the European Union and other European states is to establish a *Union of Europe* a new association of states in the territory from the Atlantic to the Pacific Ocean.
- 0.8. If both parts of Europe do not come up with a strategy for co-development within the next five years and fail to build groundwork of the proposed Union of Europe within next decade or so, their international political influence will most likely be doomed to degradation, while the notorious scathing metaphor, "the decline of Europe," will materialize.

1. An attempt of political fantasy: what would we gain if we had not lost the historical opportunity

- 1.1. If Russia and the European Union took a consolidated position in the international political and economic arena in 2010, they would
- be treated not as "declining values" but a real third largest in terms of power player in the future world. This would dramatically expand the opportunities in the promotion of their mutual or individual interests even now:
- be in the process of forming a "New Big Three" with China and the U.S. to govern the world economy, and contribute to the filling of the general vacuum of governance;
- be able to promote, through the G20, IMF and World Bank, the new rules to regulate financial markets, exercising a much tougher control over the operation of financial players;
- have the UN Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism come into force, in close cooperation with Barack Obama's administration, and amend the UN Convention on the Physical Protection of Nuclear Material;
- participate in formulating final documents of the UN summit on climate change in Copenhagen and be instrumental in making them binding;
- transform the G20 meetings into an effective mechanism of international economic regulation and an instrument of promoting their vision of the global financial architecture;
- prevent the most negative consequences of the economic crisis for Eastern Europe, the South Caucasus and Central Asia;
- prevent the crisis in the Caucasus in the summer of 2008; there would have been no conditions for it to break out, and nobody would have dared to provoke it;
- find a more effective and less sanguinary solution to the problem of the Taliban, than the ongoing ruinous and disadvantageous ground war in Afghanistan that is unpopular in Europe and increasingly resented in the U.S.;
- avoid rivalry in the field of energy that is weakening the positions of Greater Europe in the global competition. When the largely commercial problem became over-politicized, it very nearly assumed a military-political aspect, essentially absurd;
- avoid the ridiculous virtual rivalry for the potential resources of the Artic region. Instead of politicizing it, they would already be devel-

141

oping, together with other states, a strategy of commercial development of the northernmost territories in the interests of the humankind;

- prepare dozens if not hundreds of thousand students and specialists who easily understand each other, as they have brought up within one cultural milieu political, humanitarian and administrative;
- establish visa-free travel, which would enable them to considerably expand the network of friendly and family relations and business contacts. They would link the European space with millions of additional ties:
- work jointly on formulating a new mission for NATO. This bloc would not be tossing around in search for legitimacy, but serve as a starting point for building a new security system. Russia's participation would be a guarantee that this body does not pose a threat to third countries, above all to China;
- become a key participant in the solution of the Iranian nuclear problem, as an influential mediator with economic and political instruments to influence Tehran.
- 1.2. The objective to create the Union of Europe would alter the vector of Russia's political and economic development, making its society more civilized and law-abiding. The Europe- and modernization-minded part of the elite would have more influence than the elites seeking natural rent and foul profits.
- 1.3. If the EU had opted for a union with Russia, it would not have to make haste to admit new countries that did not fully qualify for membership. It might not have needed to prematurely assert its common foreign policy line. In practice, it only weakened the EU positions both in Europe and elsewhere in the world.
- 1.4. It might have been possible to avoid the debilitating rivalry for former Soviet republics. Russia, the European Union and the countries sandwiched between them would have gained from a joint development project. Belarus would have been more democratic, while Ukraine would not have lost five years on its "orange revolution experiment." Had it not been for the Russia-West rivalry, Moldova would have long become a federative republic. There would have been definitely no war in South Ossetia, or the final dismantling of Georgia's territorial integrity. The Kosovo problem would have been resolved differently, too.
- 1.5. A solution of the issue of Turkey's European aspirations, acceptable to all, would be possible within the framework of the Union of Europe. Kazakhstan, which is in a difficult geo-political and social-cultural situation, could find a decent niche in such a union.
- 1.6. The outline for the Treaty of the Union of Europe which we propose hereby could be supplemented with various security ar-

chitecture options: Russia's membership in a renewed NATO; a new European Security Treaty which Moscow is promoting; or special provisions in the Treaty of the Union of Europe stating mutual commitments to maintain and develop joint or collective security.

- 1.7. The Union of Europe would not interfere with the European allies' maintaining or developing special relations with the U.S. A logical addition to the Union of Europe for Russia would be special relations with the United States in the military-strategic field, economic and strategic partnership with China, and partial economic re-orientation towards the rising Asia. It would be even more advantageous for all, including the EU, if it rested on the single space of the Union of Europe and envisioned an active participation of not only Asian states but also Europe and the U.S. in the new development of Siberia and the Far East.
- 1.8. Should the Union of Europe, as a symbol of mending the vestiges of the military-political split, materialize, the Europeans would not be talking with regret about the decline of the Age of Europe and the beginning of the Age of Asia. A grand era of the unification of two great civilizations would begin the European and the Asian ones into a global community, where the participants would complement each other and enrich each other in a peaceful competition. Despite the numerous predictions about the inevitable confrontation between the West and the East (not ideological, but cultural and geographical now), there is a unique opportunity to build such a world order as to enable the traditional West, Russia and Asia to benefit from cooperation, not from rivalry. But this should be a truly new order, based on regard for the opinions and interests of the rising players, not an updated version of the 20th century world with the U.S. in the center, as some U.S. theoreticians propose.
- 1.9. The period of 2000—2010 could have become the time of a marked strengthening of the role of international institutions and the prevalence of a multilateral approach to the solution of the most important problems of the world economy and politics. This approach is based on the method of coordinating the interests of all the participants in the process that is traditional for Europe and its integration practice. It makes it possible to achieve results resistant to negative impacts from the outside.
- 1.10 The interests of Russia and the EU largely or fully coincide in all the above issues. The lack of political will to formulate a common position by overcoming prejudices and arrogance blocks their capability for attaining even the most modest goals. The time of tangible losses from Europe's split, about which Russian and European experts warned repeatedly, has already begun.

2. Russia and European Union in 2010

2.1. General Assessment Russia and European Union in 2010

- 2.1.1. In the present-day situation, Russia and the European Union are losing their weight in the global economy and politics. Following are the factors that determine this process:
- an insufficiently effective economy that is lagging behind in the field of science and technology (particularly in Russia);
- high administrative barriers to business (mostly in Russia); a diminishing population; and, in a not-too-distant future, a decrease in the quality of able-bodied population (this applies both to Russia and the EU);
- an insufficiently dynamic labor market policy and a sclerotic social policy (particularly in the European Union).
- 2.1.2. The negative trends in internal development show themselves against the background of the increasing global competition and a rapid growth of new centers of power, above all in Asia. In Russia, the problem is exacerbated by the de-modernization of the economy and society and rampant corruption which weakens its international political positions, despite some obvious successes scored in foreign policy. However, even in the event of a hypothetical and very unlikely capability of Russia and the EU to address their internal problems on their own, any attempts at their sole leadership in the modern conditions are doomed to failure.
- 2.1.3. Due to structural reasons and the general "historical fatigue", the European Union is rapidly turning into a weak player in the international political arena at present. Compared with other large players, the EU is unable to convert its large economic power, the social and cultural attractiveness and the contribution it makes to global welfare and stability into political influence or leadership. The EU is focused on its own affairs institutional reforms, modernization, etc., which are implemented too slowly or make no headway. Having achieved at one point the state of "the end of history" on the regional scale (unique in world practice), the EU integration process is entering a phase of prolonged stagnation. This further diminishes Europe's resistance to external challenges.
- 2.1.4. Russia, which is a more powerful strategic and political player, leans on an obsolete, narrow and rapidly shrinking economic

basis. Due to the relative economic weakness and the tendency towards de-modernization, it gradually begins to retreat from its positions of the world's third largest political player. The downturn apparently began in 2009, when its aggregate strength gained during a period of rehabilitation in the 2000s started to diminish.

- 2.1.5. The persisting split in Europe is among the reasons behind the relative decline of its role and weight on the global political scene. The structural instability in the region is the most important internal problem, which the European countries have been unable to resolve after the collapse of Communism and the breakup of the bipolar system. It is the heritage of the previous historical periods that was aggravated by the increasing political differences between Russia and the European Union in the 2000s.
- 2.1.6. The huge differences in the parties' interpretation of values and interests have brought their relations to a conceptual deadlock. The present-day model only makes an insignificant contribution to enhancing the economic and political competitiveness of either partner. Moreover, there is an irrational and disadvantageous rivalry between Russia, which is becoming increasingly backward economically and socially, and the EU, which is getting more and more marginalized in a broad international context.
- 2.1.7. Admittedly, the threat of relative marginalization which both Russia and Europe have encountered for various reasons is similar to the challenges faced by West-European countries in 1945. In a not-too-distant future, both partners are likely to find it hard to assert their identity in the international arena.

2.2. Russia and European Union in the World

2.2.1. The current position of Russia and the European Union in the global economy and politics can be characterized as vulnerable, compared with other large players, such as the U.S., China or India, while in the near future they might develop a similar weakness with respect to East-Asian countries and Brazil. An important reason behind the vulnerability is the high dependence of the whole of Europe on external economic, political and demographic factors. The opportunities and potential of Russia and the European Union's positive influence on world events are extremely limited; their influence in other regions of the world is rather residual, and continues to diminish.

- 2.2.2. Russia and the EU are facing common challenges: the loss of leadership in technology, illegal migration, terrorism, organized crime, cyber crime, climate change, and the conflict of civilizations. Their strategies in the international arena remain largely competitive, but this competition is almost entirely subjective. Objectively, Russia and the EU are not rivals in the global economy and politics. They produce different public benefits and should complement each other rather than compete. Furthermore, in the modern conditions, only by pooling capabilities Russia and the EU can prove to other centers of power that their aspirations to the leading position in the world are justified.
- 2.2.3. The prejudices that piled up over centuries and especially during the Cold War are the main hindrance to Russia-EU relations, together with two decades of differences in expectations: Russia assumed that it might join the community of Western states without serious internal changes, while the EU hoped that Russia would be able to develop by assimilating Western norms as an inferior junior partner. This resulted in a serious mutual disappointment.
- 2.2.4. An almost ritual competition for influence on former Soviet republics makes things worse. Russia was trying to make the territory of the former Soviet Union the zone of its exclusive influence, without investing serious resources into it. The EU, too, was trying to prove the viability of its "common foreign policy" in this territory, without sacrificing resources. And even if Russia did gain more points in this "tug-of-war," as we see it, it was a loose-loose game. Russia and the EU both lost. Yet the countries and the people for which they waged a virtual struggle lost even more.
- 2.2.5. Russia and the EU come out as consistent supporters of a tighter government (public) control over financial and other markets. A relative proximity of administrative structures and traditions makes the common Russian-European approach a more feasible task than forming a joint agenda together with other global players. Aside from that, Russia and the EU hold compatible views regarding the efforts tat should be made to address the climate change problems and environmental issues.
- 2.2.6. However, Russia and the EU cannot offer the world a consolidated and responsible agenda in all these fields as yet. Hence their international prestige is falling, while the values shared by the Greater Europe above all, legal principles to regulate international relations are being washed out from the global economy and politics.

- 2.2.7. Europe-based international institutions and political/legal mechanisms cannot resolve the key international security tasks (as history showed in 1999 and 2008). None of them can provide reliable guarantees from a direct armed conflict between the states, or give them the instruments of effective interaction to overcome the most acute global problems, including the rebuffing of non-traditional threats and challenges.
- 2.2.8. The European institutions and mechanisms are losing their appeal as instruments for ensuring national security and promoting foreign policy interests of the key countries of the region. The dynamic transformation of international environment, new global and cross-border challenges and the appearance of new players in the international arena make Russia and the EU more vulnerable. Russia and the U.S. are sidelining the European direction in their foreign policy. Europe has long ceased to be China's priority. The only alternative to joint work on overhauling the existing institutions or mechanisms is further degradation.
- 2.2.9. In the medium term, Russia and the EU will have to address one more challenge a new shift in the U.S. foreign and domestic policy after a possible failure of the democratic administration's attempts to arrange a system of "America's benevolent leadership" in world affairs. Regardless of which administration the U.S. has, Europe will not be the main partner or vector in Washington's foreign policy. It has been increasingly dismissive of Europe's opinion in formulating the global agenda.
- 2.2.10. Although Russia keeps nuclear missile parity with the U.S. (which is an important factor), it cannot expect that its interests will be fully taken into account, foremost in the economy. New formats for coordinating the interests of Russia and the new centers of power emerge, such as BRIC, but there is no guarantee that Moscow's new allies, particularly China, will be consistent in promoting it as a full-fledged participant in the Big Three. In general, the emerging competition between Russia and the EU for the place of the third largest player in the new economic, and possibly, political U.S.-China bipolarity is unlikely to yield positive results.

2.3. Inside

2.3.1. Russia and the European Union are not going through the best of times in their history.

- 2.3.1.1. The Treaty of Lisbon provided constitutional principles to the EU, as well as international legal capacity. The European Union is ahead of others in pulling out of the crisis; it has proposed a number of advanced initiatives concerning climate change, alternative sources of energy and regional development.
- 2.3.1.2. Among the most acute problems of the EU are its amorphous political leadership, imbalanced economic development of the member-states and unequal contribution to the common budget: of the 27 countries, 21 are recipients. There are numerous violations of the Stability and Growth Pact which are threatening the euro; the EU remains split over the policy in Iraq, Afghanistan and Kosovo. Several key research projects, such as Galileo, have been delayed, and brain drain persists.
- 2.3.1.3. Most likely, the European Union is again developing "eurosclerosis," akin to a period in the late 1960s—early 1980s. The admission of a large group of countries with a different political culture and relatively weak economies, the change of political generations in Western Europe and equivocal institutional reforms have resulted in a relative downfall in the effectiveness of European integration mechanisms.
- 2.3.1.4. One of the key factors indicating that the EU is in the doldrums is the advance of national priorities and interests of the member-states to the foreground to the detriment of the real opportunities and authority of the European institutions in Brussels. The European Commission is turning into a bureaucratic body, devoid of taste and capability to show a strategic initiative, while the European parliament is an ineffective institution, vying for additional authority and sheltering marginal political groups. The efforts to re-nationalize the European policy have been unsuccessful so far. Major European countries meanwhile are trying to restore their prerogatives of power, but their hands largely remain tied by the "solidarity" among the dependants. This policy has created a stalemate.
- 2.3.1.5. At the same time, if we rule out extreme scenarios, the regulative activity of the EU institutions will increasingly influence the realization of Russian companies' interests, not just on the EU markets, but also elsewhere, by the ex-territorial use of the competition law.
- 2.3.1.6. The 2020 program, approved in March 2010, is a pale copy of the failed Lisbon strategy the plan to make Europe the most dynamic economy by 2010. The new development strategy re-

- peats the old errors and aims to make Europe the leader in all economic fields, which is unattainable in the modern conditions.
- 2.3.2. For its part, Russia cannot be as yet viewed as a charismatic full-fledged world leader either. It has an imperfect and instable legal fold and is faced with very serious law-enforcement problems and profound corruption within the state machine; the extensive use of natural resources is undermining its export potential.
- 2.3.2.1. Russia's resurrection from the crisis has been painful and late; the authorities' anti-crisis policy is unconvincing, while the long-awaited attempts to diversify trade towards Asia are centered around the prevailing share of raw-materials in exports. Despite the economic growth of the past years, Russia remains a technologically backward country. It has no unified domestic market, and, in effect, is not a world trade power, because it has no niches on the markets of Asia, Africa or Latin America. Furthermore, it is not a WTO member.
- 2.3.2.2. In the economy and politics, despite the comforting talks about modernization, the opposite trends still prevail. The public morals are degrading. It is impossible to completely overcome the technological degradation amidst mounting political stagnation. No internal incentives have been created for a new breakthrough towards modernization as yet; there has been no progress in the creation of civic society.

2.4. In Bilateral Relations

- 2.4.1. Despite certain achievements made over the past 15 years and an extensive network of institutional and legal ties, the Russian-EU relations are stagnating. Sixteen years after the signing of the partnership and cooperation agreement (1994), the Russian-EU partnership has become an acknowledged fact. However, this does not apply to the parties' ability to launch real cooperation, such as joint political or economic decision-making and putting these decisions into practice.
- 2.4.2. The implementation of "the road maps" to move towards common spaces has stalled at the initial stage. Many dialogues have been launched, and the parties have set up working groups and negotiating platforms. All these institutions and practices enable them to better understand each other, establish personal contacts and maintain the atmosphere of cooperation. However, they largely have a "get-to-know" value, they do not make decisions, nor do they

contribute to their implementation. On the whole, the parties have no mutual understanding of what these common spaces should be, while their practical policies oppose the common spaces in their essence. What Russia and the EU have in common are the attempts to capitalize on certain achievements of the dialogue at each other's expense.

- 2.4.3. The discussion of the "Partnership for Modernization" project, despite its positive potential, shows the difference in the parties' vision of the objective. For Russia, it is technological modernization or modernization of the entire system of relations with the EU, as well as joint development mechanisms, including cooperative and future-oriented models of interaction in the post-Soviet space.
- 2.4.3.1. The European Union still believes that it should focus on the Russian economy, society and the political system in order to raise them to "European standards." Despite its clearly positive objectives, "Partnership for Modernization" may turn in just another empty slogan as it is unable to break the general tendency of alienation of theses two parts of Europe. The main obstacle is that it not only interpreted differently, it does not involve the key mutual interests of Russia and the EU. The latter is not so much interested in Russia's modernization, while Russia can now get increasingly more capital and technology from other parts of the world, including from the East even though this technology was initially created in American or European research centers.
- 2.4.4. This approach is based on the thesis that the condition of Russia-EU relations is a derivative of their domestic development. At the same time, it is necessary to understand that the EU's transformation potential with respect to its partners after completion of the enlargement process has mostly been exhausted (a possible enlargement to one or two Balkan countries or Iceland does not change the situation). Since the European Union cannot offer full-fledged membership to Russia, its ability to make an extensive influence upon the Russian development is limited, and continues to diminish as the EU loses its weight in the international economy and politics.
- 2.4.4.1. There is no doubt that Russia needs to adopt advance technological standards, enhance the level of information openness, build a law-governed state, and curb rampant corruption. But the didactic tone and double standards which the EU used on Russia before and the wish to interfere into Russia's internal affairs can only estrange it. A rapprochement can occur only when the Russian elite

and society get a real stimulus to move towards European values and standards, that is, a common goal of co-development.

- 2.4.5. The institutional and legal basis of Russia-EU relations that has taken shape in the past years has undoubtedly helped them gain an invaluable experience in coordinating interests, and made an important contribution to their efforts in working out an understanding of the objectives, goals and preferences within the framework of cooperation.
- 2.4.6. However, the input from the Russia-EU joint institutions, mechanisms and practices has been a stable inertia so far. None of the existing formats of Russian-EU administrative interaction has yielded concrete positive results over the past 15 years. Russia is increasingly resentful of Brussels as a potential mouthpiece of the consolidated European approach. The irritation and even dismay at the ineffective interaction with the European Commission results in Moscow's placing more and more bets on the rapprochement with nation-states. There appears the danger of the fragmentation of Russia-EU relations, their further nationalization and the ousting of the value element.
- 2.4.7. Partial sovereignization of relations, i.e. more vigorous cooperation between Russia and individual EU members is a sort of an insurance policy. The economic and political interaction between Russia and EU countries is an integral part of the Russia-EU relations. This interaction should not be an alternative to the dialogue between Moscow and Brussels, but supplement it. However, due to the ineffectiveness of interaction with the European Commission, this dialogue is increasingly becoming such an alternative.
- 2.4.8. As a result, both the European Union and the general effectiveness of interaction are making losses. To achieve tactical goals, Russia is obviously weakening the EU. Since they lack a common strategic goal of co-development, Moscow is not particularly worried about its partner's problems. In actual fact however, the weakness of the European partner strategically weakens Russia.

3. The price of stagnation

3.1. General Assessment

- 3.1.1. The assessment of the current situation in relations between Russia and the European Union makes a stagnation scenario of their development the most probable. Dialogue between Moscow and Brussels will become increasingly formal, against the backdrop of broadening economic, trade and, in some spheres, political ties between Russia and individual EU members.
- 3.1.2. Simultaneously, Russia will likely try to implement a strategy of multi-vector foreign and foreign-economic policies by strengthening ties with China and other growing centers in Asia. The EU, in turn, will make feverish attempts to regain the role of the main junior partner of the United States, but this policy promises fewer and fewer dividends.
- 3.1.3. The stagnation of joint institutions and formats of Russia and the EU will bring about serious difficulties for corporations of partner countries, which will find themselves trapped between incentive measures taken within the framework of bilateral relations between Russia and EU members and restrictive measures taken by the European Commission. The declining quality of the Russia-EU parliamentary dialogue will add to the reduction of mutual trust.
- 3.1.4. The persistence of existing trajectories of internal development and international positions for the coming 10 years would relegate Russia and the European Union to a lower quality level, making them into players of the second or third league of world politics and economy.
- 3.1.5. However, even that situation would be difficult to stabilize. The continuing gap in economic development, as well as competition from the U.S. and new centers of power will further degrade the status of "Greater Europe" as an international actor and will turn it into an object of influence and competition of outside forces.

3.2. In International Politics and Security

3.2.1. The continuing regionalization of the world, the reduction of capabilities of global institutions in which the EU and Russia are active, and the transition of the practice of addressing major issues

and problems to the bilateral or regional level will oust Russia and the European Union from the space where serious international political and economic decisions are made. This is already happening, and particularly fast, with the European Union, as was graphically demonstrated by the UN Climate Change Conference in Copenhagen.

- 3.2.2. The ability of Russia and, especially, the EU to influence the main parameters of ensuring their own security will degrade, as well. In the field of the reform of European security institutions, one can expect the implementation of a "minimum program" or even "zero program" namely, an insignificant extension of the OSCE's formal powers, mainly in addressing "frozen conflicts", and a minimal modernization of agreements on the limitation and reduction of armaments. A serious reform of the OSCE is most likely unfeasible, and the "Corfu Process" is nothing more than just another diplomatic talking shop, which is unable to produce essential results, even for institutional and structural reasons.
- 3.2.3. An exclusion of "hard security" issues from the OSCE agenda would result in their ineffective regulation between Russia and the U.S., between Russia and NATO and, possibly, between the Collective Security Treaty Organization and NATO. The latter option would be especially pernicious because it would trigger a final division of Europe and revive a bipolar security system, even though in a reduced and weaker format and not directly confrontational. Any forms of joint participation of countries of "Greater Europe" in addressing the most pressing global problems would have to be forgotten then, which would most adversely affect their ability to participate in the solution of such problems as combating the proliferation of weapons of mass destruction, stabilization in the Greater Middle East, etc.
- 3.2.4. In the longer term, a transition to the position of a junior partner of China will become a reality for Russia. There is a probability of the practical implementation of the "Eastern alternative," which has emerged in the last few years, to Russia's civilizational and economic orientation to the West, primarily Europe, which prevailed for centuries.
- 3.2.5. The process of the EU's becoming a "larger Switzerland" or "larger Venice" will become irreversible; accordingly, the attitude of the leading world players to it will change. In the next 10 years, the EU may still remain a world donor of development programs, but their political and economic efficiency will tend towards zero. In

addition, the European Union's ability to act as an independent supplier of peacekeeping services will decrease as well.

3.2.6. In case of recurrences of the United States' aggressive policies, which is likely to happen if a Republican administration comes to power, Russia and the EU will have to take a stand with regard to the new U.S. strategy. This may result in a re-militarization of relations in "Greater Europe," their return into "the shadow of the Cold War" and an even greater division in the EU. If NATO makes another attempt to expand into Ukraine, there will re-emerge the threat of new direct armed clashes on European soil.

3.3. In the Economy and Social Development

- 3.3.1. The EU and Russia will consistently lag behind the leading world actors in economic and technological development. Europe is already far behind the U.S. and major Asian powers in the development of the sixth technological mode, specializing largely in the development of medium-technology products. Attempts to create a high-tech economy in Russia will face not only serious obstacles inside the country, which per se are difficult to overcome, but also competition from U.S. and Asian countries.
- 3.3.2. The European Union's withdrawal into itself would not help solve major problems related to tendencies in demographic development and the lack of real possibilities for reforming social security systems. The need to maintain a high quality of life for the EU population will result in stepped-up sales of European companies' assets to foreign competitors and in higher dependence of European welfare on global processes. The "global Switzerland" will no longer be able to influence the course and content of these processes.
- 3.3.3. For Russia, the stagnation of its relations with the EU would already in the medium term (five to ten years) result in relative reduction of exports, including industrial exports, and underutilization of the existing foreign-trade infrastructure. Russia is likely to lose tariff preferences in the EU.
- 3.3.4. The inefficiency of the contractual basis of cooperation will reduce the inflow of capital, technologies and managerial expertise to Russia and increase the number of cargo transportation routes bypassing Russia. In political terms, the discrimination of the Russian diaspora in the EU will continue, while attempts to support it will bring about repeated diplomatic conflicts. On the whole, the positions of ad-

vocates of a rapprochement with Russia will be eroded in the European Union, and Russia will be swept by anti-European sentiments.

3.4. In History

- 3.4.1. The loss by Russia and the EU of their positions of real players will deprive world politics of the leading carriers and protagonists of the legal nature of international relations. This structural shift will have the following consequences:
- general "de-civilization" of interstate political and economic relations:
- a decline of the role of multilateral mechanisms and institutions:
- the growing importance of military force and its comeback as the main regulator;
- further regionalization of the world and the growing importance of bilateral relations at the expense of multilateralism;
- the removal of the social component from international relations:
 - growth of protectionism and the number of trade wars;
- an increased unpredictability of major international political decisions and general instability of the international relations.
- 3.4.2. During the next 20 to 25 years, the world will already have to deal not with the presence of the factor of Russia and Europe in international politics and economy but, rather, with their legacy. The remnants of this legacy will probably be washed out by the second half of the 21st century.

4. Way to the future

4.1. General Assessment

- 4.1.1. Russia and the European Union have limited internal intellectual, political and economic incentives for rapprochement and stable forms of cooperation. Europe is ceasing to be Russia's only (and, in the longer term, even major) partner, even as regards the perception of new knowledge and technologies. Russia cannot serve as a source of growth for the EU. A transition to real rapprochement will take political will and responsibility, which the leaders of Russia and the European Union do not have as of yet.
- 4.1.2. Factors that will impede a strategic breakthrough in the parties' rapprochement will include historical complexes and, possibly, external forces which only gain from the weakening of both parts of Europe in international competition.
- 4.1.3. Yet the main predictable obstacle will be the "values gap" which has increased in recent years. Russia, which remains a country of European culture, is not following the way of modern European development. Its democratic institutions have weakened, while the absolute power of its corrupt bureaucracy has limited the rights of millions of people. Pinpoint repressions are carried out against the opposition. The bureaucratic corrupt capitalism suppresses business initiative. At the same time, it is obvious that the resources of authoritarianism have been exhausted. Its recurrences are possible and even probable, but development is possible only through liberalization. The question is, what kind of liberalization and how soon? Democratic development will receive a boost if Russia has a real prospect of rapprochement with the EU.
- 4.1.4. This rapprochement can be facilitated by a presence in modern Russia of an unprecedented level of personal freedoms and consumption and the formation of a numerous middle class. So far, it is largely satisfied with its position, but the limitation of its rights by the corrupt bureaucracy will make it increasingly concerned.
- 4.1.5. The set of values now prevailing in the EU will not be invariable. In many ways, they are "post-European," that is, they differ from those that Europe traditionally was guided by. The inevitable weakening of the welfare state, caused by changes in the demographic structure of society, and requirements of the external environment prompt a return to conservative values in politics and economy. The

need to protect and transform the national-cultural identity of society in the conditions of an inevitable inflow of people representing other cultural and religious groups will be an essential factor that will influence the sets of values in Russia and the European Union. Russia and the EU should pool their efforts also in the face of the problem of integration of "New Europeans" in order to prevent the growth of xenophobia and chauvinism, for which there are prerequisites in both parts of Europe. The paradigms of both the traditional nation state and liberal multiculturalism do not provide an answer to the question as to how to ensure the development of Europe, while preserving its cultural identity, social harmony and economic dynamics.

"Post-Europe" will likely return to classical Europe to some extent. Hopefully, Russia will return to it, too, as it departs from the identity of the "Soviet" 20th century and as it restores its European roots, from which it largely broke away at the beginning of last century.

- 4.1.6. Requirements of the external environment are the main and most powerful incentive for rapprochement. These requirements are now so serious that the issue of relative marginalization of both parts of Europe in the 21st-century world has already moved to the practical plane. This marginalization brings about ever new threats and security challenges, and the issue of elementary survival will arise over time.
- 4.1.7. Western Europe faced such a challenge after the Second World War. The integration breakthrough, which became possible in the 1950s due to responsible actions by the leaders of France and Germany, proved enough for the Old World to integrate into international relations of the Cold War era and lay the foundation for a dramatic strengthening of its positions after 1991. Now, this resource has been exhausted.
- 4.1.8. The values gap, which has increased over the recent years, can be overcome if the European Union and Russia have common political goals both need a new large-scale historical project. Moscow, Brussels, Berlin, Warsaw, Paris, Rome and other capitals need to work out a long-term integration project.
- 4.1.9. This project could be the creation of a "Union of Europe" based on the Greater Europe concept and open to all European states, irrespective of whether or not they are members of the European Union. Such a union would put an end to the continent's division and the ongoing covert and overt rivalry which is detrimental to both parties. The Union would help restore historical justice. This

process could take ten to fifteen years, but the parties must agree on a common goal for their co-development already now.

- 4.1.10. Free access to factors of the production of goods and services throughout the continent and their free circulation can be the first core of building a new community. Its international codification can be implemented in a Treaty on a Union of Europe and a system of sectoral agreements. The EU and Russia cannot do this at once, as there are obvious natural constraints of their mutual openness. Free access can be achieved stage by stage during a transition period. Nevertheless, this goal must be formulated and codified in a Treaty on a Union of Europe. It will create a situation of political and legal certainty in Russia-EU relations and will set a vector for development inside the EU and Russia and for their bilateral partnership.
- 4.1.11. Free access to factors of the production of goods and services, based on common rules and norms, will also imply access to natural resources and their means of transportation, and any technologies except for purely military strategic ones. Free movement of people, professionals and entrepreneurs, the freedom of the establishment and operation of companies, and the mutual provision of equal national treatment among businesses will be essential elements of free access. Naturally, it also requires a visa-free regime.
- 4.1.12. A single energy complex of Europe, based on a modified Energy Charter and providing for the cross-ownership of companies that produce, transport and distribute energy, can serve as the energy core of the Union of Europe. It could play the same role in creating a new Europe that once was played by the European Coal and Steel Community, the forerunner of the EEC/EU.
- 4.1.13. Another natural core of the Union of Europe could be the coordination of foreign and security policies among its members, the maximum possible support for each other's international political initiatives, Russia's support for the enhancement of the EU's international political status, joint efforts to ensure secure development of countries of the former Soviet Union, Turkey and possibly Israel, and then their invitation to join the Union of Europe.

4.2. Demilitarization of European Politics

4.2.1. It is necessary to set course for a final demilitarization of European politics, overcoming vestiges of the military-political division, and making international legal and political decisions required

for that as soon as possible. The basis of Europe's division — its military-strategic division — must be removed.

- 4.2.2. Hypothetically, the solution to these problems could be in the accession of Russia and some other countries to NATO, the most influential institution seeking to be the platform for a collective security system in Europe. This move would cause the bloc to revise the mechanisms, norms and practices of decision-making and work out an innovative approach to the issue of leadership. Such developments cannot be ruled out, but it will have many opponents. There are no serious military-technical obstacles to this option. Also, it will pose no danger to China, if Russia has a deciding vote in the Union.
- 4.2.3. There is a Russian-proposed variant of signing a new European (collective) Security Treaty, or even a series of treaties that would finally put an end to the "unfinished Cold War"²¹.
- 4.2.4. Another option is including security provisions in the proposed Treaty on a Union of Europe, which would contain mutual commitments and create a common security space in Europe. It would complement NATO and lay the foundation for real and trustful cooperation between Russia and the Alliance, thus ruling out its further expansion. Countries which remain outside security alliances but which have joined the Union of Europe would receive additional guarantees.

4.3. Modernization of Cooperation Institutions

4.3.1. Moving towards the Union of Europe, the parties must focus their efforts on a fundamental modernization of cooperation institutions. These should be really effective joint decision-making mechanisms in the field of economic regulation in the territories of both partners. The idea to start monthly consultations between the foreign ministers of Russia and the European Union, proposed by German Chancellor Angela Merkel and Russian President Dmitry Medvedev during their meeting in Berlin in 2010, can serve as a prototype of a permanent mechanism for coordinating the parties' foreign policies. The parties, which now maintain relations of diplomacy, must move from political, economic and transport diplomacy to cooperation.

²¹ For more details, see: Report for the Session of the European Panel of the Valdai International Discussion Club "Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture". Moscow: RIA Novosti News Agency, December 2009 (www.valdaiclub.com)

- 4.3.2. The essence of a strategic economic and political union is the protection of similarly understood interests of one's partner as one's own interests and the concern about each other's citizens and businesses as one's own. The Union requires a complete and consistent renunciation of unilateral actions that may damage one's partner.
- 4.3.3. It is therefore necessary, within the frameworks of the Partnership for Modernization concept, to start establishing, as soon as possible, joint institutions with a right of legislative initiative at the level of Russia, the EU and EU member countries. Practical measures to harmonize the parties' legislation can be taken under the auspices of the UN Economic and Social Council and the UN Economic Commission for Europe.
- 4.3.4. The activities of these institutions will require substantial changes in the style of the work of the state civil machinery of all the parties involved. This implies full transparency, a universal transition to e-Government at all levels, and unimpeded access for the population to state information concerning it. Highly professional and well-trained civil services of Russia, the EU and its member states, having the required interaction skills, must be a natural support and locomotive of the joint integration project. Russia, due to its unfavorable administrative traditions, is facing a particularly difficult task in this regard.
- 4.3.5. Agencies that will govern cooperation and partnership between Russia and the European Union should not be viewed as structures of intergovernmental interaction. They should be given a status, and procedures should be worked out, that would help to really regulate and direct the development of common spaces, that is, what would happen simultaneously in Russia and the European Union.
- 4.3.6. It is also necessary to establish joint information-analysis and research organizations intended to provide expert services to joint institutions and to monitor and analyze the results of their work. These organizations, funded by the parties to the future Union of Europe, must have extensive rights to obtain information and contacts with governmental bodies of the partners.
- 4.3.7. Key areas of the activities of joint Russian-EU institutions could include ensuring compatibility of the economic and legal integration in the post-Soviet space with the legal rapprochement between Russia and the EU, with the development of the EU's policy towards the parties' common neighbors, and the involvement of

important players, such as Ukraine and Kazakhstan, in the Union of Europe. Thus, the Commonwealth of Independent States, which is now viewed as a field of competition, can become a platform for applying not just concerted but joint efforts.

4.4. Principles of the Union

- 4.4.1. And finally, the parties must already now formulate a common vision of what principles (freedom of movement, shared decisions on key international issues, etc.) should underlie the Union of Europe.
- 4.4.2. To this end, the parties need to initiate a series of large-scale dialogues that would simultaneously involve representatives of state power bodies, businesses and the expert communities of Russia, EU member countries and other European nations. These dialogues must lay the foundation for a system of sectoral agreements, which will serve as a firm framework for the Union, based on a common political vision.
- 4.4.3. A qualitative renovation of the conceptual and institutional basis of relations between the parties would enable a transition to practical implementation of many mutually beneficial projects. These may include:
- completion of the creation of a pan-European communications system, and the organization of transit between Europe and Asia, with a parallel development of adjacent Russian regions;
- creation of unified framework programs of Russia and the EU and the reformatting of the European Research Area (including research in such fields as the human genome, nanotechnologies, energy conservation, and new-generation nuclear reactors) within the frameworks of the Union of Europe;
- joint construction of new "science towns", incubators of innovations for the most crucial and promising areas of scientific and technological progress, and the creation of the most favorable conditions for the commercialization of new discoveries and inventions;
- joint funding of the creation of new institutions of higher education and the modernization of existing ones and their programs, as well as instruments of mobility of students and teachers across the continent;
- joint funding of a diversified program of support for medium and small-scale businesses, and the creation of a homogeneous space

for commercial presence of investors and service providers on each other's markets;

- synchronization of the power transmission and distribution systems of the parties to the Union of Europe, and their joint transition to digital television and new standards for mobile communications and informatics;
- coordination of macroeconomic, including anti-crisis, policies and the pooling of resources for implementing large-scale industrial and services projects;
- joint efforts to combat organized crime, financial fraud, illegal migration, and piracy;
- transition to a visa-free regime and the granting of "European company" status to Russian enterprises in the EU and vice versa;
- the establishment of military-technical cooperation and the scaling up of joint peacekeeping operations;
- the development of joint projects for implementation in third countries, including development assistance.

The list of projects is by no means final.

- 4.4.4. One can propose many other projects, but the most important thing in the proposed Union of Europe project is the creation of a single human, economic and energy space; close coordination of foreign and security policies; the final overcoming of the division of Europe, the legacy of the 20th century which was horrible for the whole of Europe; and joint struggle for positions in the future world that befit the great continent.
- 4.4.5. In this world, Russia and the EU are doomed to weaken if they act separately. This would be irrational and unreasonable and would contradict the greatest European value belief in reason and rationality.

If we start moving towards the Union of Europe, the bright dreams of Fyodor Dostoyevsky and Victor Hugo about a united and peaceful Europe will come true, not the gloomy prophecies of Oswald Spengler.

THE U.S.-RUSSIA RELATIONS AFTER THE "RESET": BUILDING A NEW AGENDA. A VIEW FROM RUSSIA

Report by the Russian Group of the U.S.-Russia Working Commission of the Valdai International Discussion Club, Harvard University, and the National Research University Higher School of Economics²²

²² A version preceding the final copy of the Report was discussed at the meeting of the Working Commission on the U.S.-Russia relations of the Valdai Club together with the American colleagues. The meeting was held in the National Research University Higher School of Economics on December 3–4, 2010. The American participants in the discussion included: Timothy Colton, Jeffrey Mankoff, Alexandra Vacroux, Rawi Abdelal, Randall Stone, Henry Hale, Samuel Charap, and Yoshiko Herrera. Their opinions and comments highly contributed to the Report. One of the final versions of the Report was also discussed at the February meeting of the Advisory Council of the Valdai International Discussion Culb. Some criticisms of the Council members were also taken into consideration. Still, responsibility for the final copy of the Report is with its main co-authors only.

Authors

Russian Authors of the Report

Sergey Karaganov — Dean of the School of the World Economy and International Affairs at the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE); Chairman of the Presidium, the Council on Foreign and Defense Policy (SVOP); Chairman of the Editorial Board, Russia in Global Affairs journal. The main co-author and executive editor of the report.

Dmitry Suslov — Deputy Director of the Center for Comprehensive European and International Studies, NRU HSE; Assistant Dean for Research, the School of the World Economy and International Affairs, NRU HSE; Deputy Director of Research Programs at SVOP. The main co-author of the report and coordinator of the working group.

Pavel Andreyev – Head of the International Projects Center at RIA Novosti; Oleg Barabanov — Head of a Department at the European Studies Institute of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO); professor of the School of the World Economy and International Affairs, NRU HSE: Timofei Bordachev — Director, Center for Comprehensive European and International Studies, NRU HSE; Deputy Dean, the School of the World Economy and International Affairs, NRU HSE; Director for Political Studies at SVOP; Maxim Bratersky — Professor of the Department of World Politics, School of the World Economy and International Affairs, NRU HSE; Fyodor Lukyanov — Editor-in-Chief, Russia in Global Affairs journal; Julia Nikitina – Research Fellow, Center for Post-Soviet Studies of the MGIMO: Alexei Pilko — Associate professor at the World Politics Department of Moscow State University; Marsel Salikhov – Head of the Economic Department of the Institute of Energy and Finance: Nikolai Silaev — Senior Research Fellow of the Center for Caucasian Studies at MGIMO: Mikhail Troisky — Associate professor of the International Relations and Foreign Policy Department, MGIMO: Alexei Fenenko — Leading research fellow at the International Security Institute of the Russian Academy of Sciences; senior lecturer at Moscow State University.

Consultants of the Report

Sergey Dubinin — Member of the Board of Directors of VTB Capital, the investment business of VTB Group; former head of the Central Bank of Russia; Andrei Kolosovsky — President, Interconsult Company; former Deputy Foreign Minister of the Russian Federation; Sergey Ryabkov — Deputy Foreign Minister of the Russian Federation; Yevgeny Savostyanov — Former Deputy Head of the Presidential Administration of Russia.

U.S. Participants in the Evaluation of the Report

Rawi Abdelal — Professor of Business Administration at Harvard Business School; Alexandra Vacroux — Executive Director, Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University; Timothy Colton — Professor and the Chair of the Department of Government, Harvard University; former Director of the Davis Center for Russian and Eurasian Studies; Jeffrey Mankoff — Associate Director, International Security Studies at Yale University; Randall Stone — Professor and Director of the Skalny Center for Polish and Central European Studies, University of Rochester; Henry Hale — Associate Professor of Political Science and International Affairs; Director of the Institute for European, Russian and Eurasian Studies, Harvard University; Samuel Charap — Associate Director for the Russia and Eurasia Program, Fellow in the National Security and International Policy Program at the Center for American Progress; Yoshiko Herrera — Associate Professor in the department of Political Science, University of Wisconsin.

Contents

0. Introduction	167
1. Summary	168
2. Russia and the U.S. in the World of Today and Tomorrow 2.1. Whither the World: Challenges to Russia and the U.S 2.2. Consequences for Russia and the U.S 2.3. The Interests of Russia and the Interests of the U.S	172 175
3. The U.SRussia Relations at the Present Stage:	
The Achievements and Drawbacks of the "Reset"	183
3.1. The Main Achievements of the "Reset"	183
3.2. The Main Drawbacks of the "Reset"	186
4. Renewing the U.SRussian Agenda	190
4.1. Preamble	190
4.2. What Is to Be Done with the Old Agenda?	190
4.3. The Logic of the Renewing and General Principles	
of the New Agenda	196
4.4. The New Agenda	
6	

0. Introduction

This project is aimed at preparing and publishing, upon discussions with Russian authors and foreign specialists, a series of reports on the elaboration of a strategy of Russia's interaction with the main centers of power in the contemporary world: the United States, the European Union, China, the countries of the Middle East, and other regions of the world. This strategy must be optimal for Russia while at the same time it must take the interests of its partners into account.

Two reports in this series — "Towards a Union of Europe"²³ and a report on the situation in the Greater Middle East²⁴ have already been published.

The present report is a follow-up to an earlier paper "Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America" which was prepared by the Russian Section of the Valdai International Discussion Club and published in 2009. The present report was discussed at a joint meeting of the Valdai Working Group on the U.S.-Russia Relations, Harvard University and the National Research University Higher School of Economics.

Most of the authors of this report are less than forty years old. They represent the new generation of scholars of international relations. Their task was to avoid the paved ways of their predecessors and to try to break out of the old paradigm of the U.S.-Russian and international relations studies and analyses which have been established during last fifty years and which by now seems clearly obsolete.

Sergey Karaganov

²³ Karaganov S., Bordachev T., Lukyanov F. "Towards a Union of Europe". (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20eng.pdf)

²⁴ Aksenyonok A., Lukyanov F. "The Development of the Middle East: Vision-2020". (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Iordaniya_doklad_ENG.pdf)

²⁵ Karaganov S., Suslov D., Bordachev T. "Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America" (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Doklad eng reset june2009.pdf)

1. Summary

- 1.1. The U.S.-Russia relations have markedly improved over the past two years. The "reset" of relations proposed by the Barack Obama administration has been a success. The threat of a retreat to a systemic confrontation has almost disappeared. Many of the conflicts between the two countries have been either resolved or, for the most part, reduced to a simmer. Both Russia and the United States have displayed pragmatism by lowering the importance of persisting conflicts in favor of the benefits of cooperation. For the first time in the post-Soviet era, the U.S. has partially revised its position on Russia-related issues and its interests with regard to Russia for the sake of gaining Moscow's support in matters of interest to Washington. Unlike the previous rounds, the current improvement of the U.S.-Russia relations rests on a more solid foundation — namely, the parties have a clear and pragmatic understanding of their interests and the importance of constructive mutual relations for their implementation.
- 1.2. However, the U.S.-Russia relations have not yet reached a state of stable partnership; they remain fragile and are prone to many risks of both home- and foreign-policy nature. Prospects for preserving even the current level of partnership efficiency depend on the political positions of the Obama administration. There is no mechanism that would prevent a rollback, and the relations have not reached a level where the rollback would be unlikely.
- 1.3. The main drawback of the "reset" is that it does not provide strategic goal and perspectives for the U.S.-Russia relations. It is isolated from the main trends in international development and lacks regard for the opportunities that these trends create for Russia and the United States now and will create in the future. In terms of content, the improvement of the U.S.-Russia relations is largely retrospective and is filled either with plots borrowed from the previous eras, reflecting the already non-existent threats (such as the problem of strategic offensive arms control), or with short-term needs of the parties (Iran, Afghanistan).
- 1.4. Although the atmosphere of the U.S.-Russia relations is improving, they are making no headway in terms of content or, at best, are hanging up. The main reason for the low sustainability of the current stage in the relations is the absence of a strategic vision and complete subordination to short-term political objectives.

- 1.5. Retrospective in nature, the current improvement of the U.S.-Russia relations does not affect present-day realities; that is, it does not account for the impact largely negative of the fundamental shifts taking place in the international system.
- 1.6. Both Russia's and the U.S. foreign-policy opportunities are shrinking due to the global shift of power to new Asian centers, primarily China, and due to its general diffusion among many states, not only the major ones. Russia and the U.S. have come under the negative impact of global and regional challenges with which they are unable to cope either on their own, or even jointly, without engaging other countries, above all new centers of power. These challenges include the growing number of nuclear states, not all of which will be stable; the erosion of international law and major international governing institutions; the new submersion of Afghanistan into a chaos more dangerous than before; the destabilization in Central Asia and, especially, in the Greater Middle East; the creation of a relative "security vacuum" around non-aggressive but increasingly stronger China (uncertainty around its foreign and foreign economic policy objectively evokes apprehensions among its neighbors); and some others. If the U.S.-Russia relations remain within the framework of the present model and the present agenda, they will hardly influence these trends.
- 1.7. To effectively address these and other threats and challenges, as well as the decline in the relative weight of Russia and the United States in the international system, they should adopt a new philosophy of relations with each other. In particular, they should focus these relations on the task of overcoming the growing world disorder and the ensuing threats to national, regional and international security.
- 1.8. This goal implies building full-fledged friendly relations between Russia and the U.S. which, in some cases, could even include elements of a military-political alliance that would counteract a wide range of new threats and challenges. It is very important that these close relations be open to engage other countries. As the majority of these challenges are of global or, at least, supranational nature, they can be overcome only by comprehensive collective efforts of all interested and capable members of the international community. The reduction of Moscow's and Washington's leadership capabilities and foreign-policy opportunities makes the bilateral format of their cooperation simply insufficient for effective regulation of various as-

pects of international life. This regulation requires multilateral and broad interaction.

- 1.9. This task prioritizes building tripartite partnerships among the U.S., Russia and China and among the U.S., Russia and the EU. The U.S.-Russia partnership can serve as an organic complement and link to allied relations between Russia and the EU in security, economy and human ties (a "Union of Europe" 26); a new kind of relations between Russia and NATO; and strategic relations between Russia and China. For the time being, such constructs are absent in the relations of all these actors.
- 1.10. The building of friendly and, on some dimensions, allied relations does not require that Russia and the United States overcome some fundamental obstacles. Thanks to the success of the "reset" of the U.S.-Russia relations, U.S. policy for the first time since the mid-1990s does not undermine Russia's vital interests (for example, in the post-Soviet space). The political challenge that U.S. policy continues to pose to Russia is much less dangerous to it than the threats and challenges that are common to both countries. Moscow, on its part, poses no threat to U.S. fundamental interests, and even facilitates implementation of some of them. This factor offers a window of opportunities in their relations that is unprecedented when one looks at the past two decades.
- 1.11. If the parties resume bitter rivalry or even confrontation, the weakening of Moscow's and Washington's international positions will grow faster. There can be no return of history, as some conservative American authors would like to see, if the larger part of the U.S.-Russia agenda is again given to rivalry in regional issues and disputes over global ones. Russia will not "mobilize," if its confrontation with the United States grows, as many Russian strategists hope. Engrossed in mutual confrontation, Moscow and Washington would have to pay less and less attention to real common threats and challenges. In addition, they would not be able to build a multilateral partnership to counter new challenges collectively, which is so vital for themselves and the whole world.
- 1.12. For Russia, a return to and all the more so an aggravation of confrontation with the U.S. is fraught with conservation of the stagnation and of the authoritarian path of development. It

²⁶ Karaganov S., Bordachev T., Lukyanov F. "Towards a Union of Europe". (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20eng.pdf)

will also challenge the very possibility of its social, economic and political modernization. The conflict will significantly weaken Russia's positions with regard to Europe, China and former Soviet countries. Russia could succeed as an anti-American center of power only if the United States resumes the aggressive, messianic and unilateral policy that was characteristic of the George W. Bush administration in the first years of his stay in office. In this case, the U.S. policy will trigger resentment of the majority of countries. However, this scenario is unlikely in the short term (if only due to financial/economic and social limitations in the U.S.); and, in the long term, it is disadvantageous for Russia because of the general destabilization of the international system that will unavoidably follow any new surge of U.S. aggressive behavior.

1.13. For the United States, a new confrontation with Russia is fraught with a failure to implement many of its top-priority — both short- and long-term — national foreign-policy interests. It will result in a deterioration of the situation in Afghanistan, reduction of the opportunities for settling the nuclear problems of Iran and South Korea, and an aggravation of the nuclear non-proliferation regime crisis. It may threaten the strategic stability and global military-political security, and make the international system more conflict-prone and less governable. Also, it may facilitate the consolidation of anti-American regimes in Asia and Latin America, as well as worsen Washington's relations with those European and Asian allies that find confrontation with Russia undesirable. Lastly, it will increase the probability of a global confrontation between the U.S. and China — and the balance of power might be not necessarily to the U.S.'s advantage.

1.14. The authors of the report realize that some of their proposals might look unrealistic. Traditionalist views still prevail in the minds of the elites of both countries. However, the aim of this report is to start revising obsolete and inadequate intellectual paradigm which still frames the current U.S.-Russian relations. So that in 5–10–15 years this paradigm would be rejected and a more realist and modernist one would come in its place. In the hope that a policy change would then follow.

2. Russia and the U.S. in the World of Today and Tomorrow

2.1. Whither the World: Challenges to Russia and the U.S.

- 2.1.1. The world keeps changing at an unprecedented pace. First of all, there has been a redistribution of power from the Euro-Atlantic region to Asia-Pacific. Asian centers of power, above all China, have been growing stronger both economically and politically, while the traditional centers, including the U.S., have been losing their leadership capabilities. The Obama administration's attempts to restore the U.S. global positions by adapting the American leadership to the new "post-unipolar" international conditions have not been an obvious success thus far. New non-Western centers of power are not willing yet to participate in global governance together with traditional leaders and to build some kind of universal order, even if somewhat reformed. These factors limit the opportunities to build a new global "Concert".
- 2.1.2. There is a general diffusion of power in the international system more and more countries, even not big ones, now harbor ambitions for a bigger role in global governance. For example, Brazil and Turkey have come up with their own project for resolving the problem of the Iranian nuclear program. Governing initiatives of the traditional centers are being met with increasing skepticism, even within the framework of their allies. As a result, the international system is becoming increasingly decentralized and fragmented, while its governability by major powers, both the "old" and "new" ones, is declining.
- 2.1.3. The proliferation of nuclear weapons has apparently become irreversible. Iran will likely follow, in one form or another, in the footsteps of India, Pakistan, Israel and North Korea. The question is whether this chain reaction can be stopped, for example, with regard to Arab states. There is uncertainty about long-term prospects for the non-nuclear status of Japan and South Korea. If nuclear weapons are obtained by internally unstable countries, it is very likely that these weapons will fall into the hands of non-state actors. Along with nuclear weapons proliferation, there is a proliferation of missile technologies.
- 2.1.4. The escalation of economic competition will most likely increase the de-globalization trend and barriers to the movement of

- goods, capital and people. The growth of the world economy may slow down. This trend will hit China harder, but it will affect other countries as well, including the United States and Russia. Some members of the American political elite have recently started to suggest that the U.S. will benefit from de-globalization in the short term (that it will help solve the problems of foreign debt, trade and budget deficits, unemployment and the redistribution of power in the world). But America will lose in the long term. Instability and the possibility of conflicts in international relations will continue to increase.
- 2.1.5. There are growing signs of climate change, which will increasingly influence the situation in the world economy and international security. In the next few decades, it can bring about a new "Great Migration of Peoples," which will drastically change the economic and political map of the world. Global warming, the industrial rise of new actors in Asia, the increasing demand for food and mineral resources in the rapidly developing nations, environmental degradation in the world and the ensuing reduction of arable lands all contribute to the competition for food, arable lands, drinking water and mineral resources. As a result, a new struggle is unfolding for control over territories.
- 2.1.6. There is an ongoing renaissance of the nation-state. The world economic crisis of 2008–2009 has drawn a line under the era of economic deregulation. Faced by the growing chaos in international relations, states are seeking to strengthen their sovereignty and fence themselves off from the negative effects of the globalization. However, nationally-oriented policies cannot cope with supranational threats.
- 2.1.7. The effectiveness of the leading international institutions continues declining. After the Obama administration came to power in the U.S., Washington has stopped deliberately weakening them; however, the decay of international institutions persists due to the unwillingness of major states to coordinate their policies.
- 2.1.8. Challenges to international security will persist, such as international terrorism, organized crime, drug trafficking, piracy, cyber-terrorism, and internal wars and conflicts.
- 2.1.9. Uncertainty about the future foreign, military and foreign-economic policies of China in the conditions of its economic and military-political rise is the largest regional challenge for Russia and the U.S. China's growing power is a source of concern, regardless of its current restrained and quite peaceful policy (although

from time to time China does resort to a more assertive policy, for example, when it proclaimed its sovereignty over the South China Sea). As Russia keeps predominance over China in nuclear arms and their political relations remain friendly, the possibility of a military conflict or arms race between them will be ruled out. In the militarypolitical sphere, Moscow and Beijing have already achieved the relations of "post-deterrence", which we are going to offer to Russia and the United States. However, there is a probability that Russia will become an energy and raw materials appendage and, in the long term, a "vounger political brother" of rising China. For the United States, strengthening of China, which formerly allowed the U.S. to maintain a high level of domestic consumption due to mutual trade, is now becoming a burning issue of economic security: it is a factor that boosts unemployment, trade and budget deficit, and a U.S foreign debt that may soon equal U.S. GDP. The rise of China also poses a challenge to America as the only superpower, to its global leadership capability and positions in the Asia-Pacific region. In addition, the United States' image as the most successful development model and the most dynamic and competitive economy in the world has been challenged, as well.

2.1.10. Another serious challenge to the United States and Russia is posed by uncertainty about the future of Afghanistan after the withdrawal of NATO troops from the country and by possible destabilization in Central Asia. Since the United States and NATO are unable to stabilize the situation in Afghanistan through a victory over the Taliban or an agreement with it on stable terms that would be acceptable to the Coalition, Afghanistan will continue to be a source of regional instability, international terrorism, and religious extremism. This is already a serious threat for Pakistan and it can become a big threat for weak states in Central Asia and for other Afghanistan's neighbors — Iran, China and India. As early as within the next few years, Russia may face the threat of a new regional war in Tajikistan as a result of the export of instability from Afghanistan — especially as internal sources of instability are exacerbating in Central Asia: Uzbekistan, Tajikistan and Kazakhstan will soon undergo a change in their top leadership. Another Central Asian country, Kyrgyzstan, is a de facto failed state.

2.1.11. The possible destabilization of the Greater Middle East will also pose a wide range of challenges for Russia and the United States. It can be brought about, for example, by the collapse of Iraq

after the withdrawal of U.S. troops and the involvement of Iran and Turkey in the conflict. Pakistan may face destabilization too, in which radical Islamists may gain access to nuclear weapons. Finally, the acquisition of nuclear weapons by Iran or its becoming a threshold state would increase the probability of a pre-emptive military strike by Israel against it²⁷ with disastrous consequences. It may also trigger a new round of nuclear proliferation and increase tensions across the region (many Middle Eastern countries view Iran as their rival).

2.1.12. This short list of challenges shows that the main threats to Russia and the U.S. in the world of today and tomorrow stem not from each other's policies but from external global and regional factors. Russia and the U.S. do not pose direct military threats to each other, either in the field of conventional forces in Europe, or in the strategic sphere. A conventional "big war" in Europe is physically impossible. The preservation by Russia and the U.S. of their ability to physically destroy each other, while maintaining appropriate confidence-building measures and strategic stability, has a stabilizing effect both on their own policies and the policies of other nuclear and non-nuclear countries.

2.1.13. The new global and regional threats make meaningless and irrelevant the U.S. strategy of ensuring "geopolitical pluralism" in the post-Soviet space (a strategy when a support of centrifugal tendencies and anti-Russian elites in the former Soviet Union becomes a systemic goal of the U.S. policies in the region) and isolating Russia from political Europe.

2.1.14. The U.S. policy still poses a serious political challenge for Russia as regards some of its vital interests, primarily in the post-Soviet space and in the field of European security. However, this challenge is much weaker now than it was two years ago and less critical than the new global and regional threats.

2.2. Consequences for Russia and the U.S.

2.2.1. Russia and the U.S. will continue to lose, although on a different scale, their relative weight in the global economy and politics. America will remain the strongest state militarily, economically

 $^{^{27}}$ The military policy of Israel is growing increasingly unpredictable and independent, and the U.S. finds it more and more difficult to keep Israel from delivering a strike against Iran.

and politically at least until the middle of the 21st century; however, the gap in aggregate might between the United States and other centers of power, above all China, will decrease. The U.S. will find it increasingly difficult to achieve advantageous decisions on the international arena, especially unilaterally. At the same time, effective global governance without the United States will still be impossible. Meanwhile, Russia can lose its position as an independent center of power in the new world. Despite the trend of recent years to rank the Russian Federation as a "new rising center" of the world economy and politics, it became obvious at the end of 2008 that Russia and America belong to one group of weakening — albeit at different rates — centers of power.

- 2.2.2. On the whole, the year 2008 was a landmark for both Russia and the U.S., as each country found itself in a fundamentally new situation. Both had gone through the "post-Soviet" period, when the U.S. sought to consolidate the "unipolar moment," while Russia tried to reassert its influence and prestige.
- 2.2.3. The U.S. in 2008 acutely felt the consequences of the Bush administration's failure to use the "unipolar moment" and to complete unilaterally and decisively the rebuilding of the international system, which had started with the end of the Cold War, to make it meet U.S. interests and values. Embroiled in two prolonged and actually lost wars, faced with worsened relations with its allies and their shaken loyalty, and confronted by the much faster growth of new centers of power than previously expected, the United States has found itself in a far less favorable world and in a much weaker state than it was at the beginning of the decade.
- 2.2.4. In the economic field, in 2008 the United States faced the gravest crisis since the 1930s, which exacerbated the problems of the U.S. budget deficit and external debt and has made it impossible for Washington to continue its costly foreign and military policies. The United States' slow recovery from the crisis attests to a decline in U.S. economic dynamism, which had been the basis of its strength and attractiveness and distinguished it favorably from other developed countries for many years. The slow economic growth also means that the problem of the U.S. budget deficit will have to be solved through cuts in spending, including defense spending.
- 2.2.5. For Russia, the year 2008 saw the peak of its recovery after the 1990s. At the same time, it showed the limits of its development and strengthening within the framework of an "authoritarian/ener-

gy" model. The United States failed to oppose Russia with anything in view of its military victory over a U.S. ally, Georgia, but it even had to stop NATO enlargement to the post-Soviet space. However, the war with the former Soviet republic and the unwillingness of the other CIS members to recognize independence of Abkhazia and South Ossetia showed that Russia's strengthening in the post-Soviet space had its limits and that classical hegemony is simply impossible there.

- 2.2.6. Russia has effectively used the benefits of its geopolitical and geo-economic position and has begun restoring, on the new basis, its military might, undermined in the past two decades. However, it became apparent in early 2009 that the Russian economy — because of its primitive structure, the ongoing de-modernization and total corruption — is much less sustainable than other major economies, whether developed or developing, and that it was hit the hardest by the crisis. The threat of Russia's becoming a raw-materials appendage of not only Europe but also Asia, primarily China, is already looming large. The Russian population continues decreasing. In terms of investments in education and science, Russia is lagging behind not only developed countries but even behind less successful among the developing ones. Siberia and the Russian Far East pose a separate problem. In those regions, the aforementioned problems are coupled with depopulation and the inevitable aggravation of international competition for their resources.
- 2.2.7. All of these factors, both domestic and international, have already led to changes in the policies of both countries. In Russia, "changes" are mostly limited to talk about modernization (chiefly "technological") and the establishment of "modernization alliances" with developed countries for obtaining advanced technologies. In the United States, a new president has come to power, he has launched sweeping reforms in the home and foreign policies. The new U.S. global strategy takes as a reference point not "America's victory in the Cold War" but the recognition of the new redistribution and diffusion of power in the world. It assigns primary importance to the organization of collective action by the most capable members of the international community to counter common threats and challenges under the U.S. leadership and in the hope for its preservation amid the new conditions.
- 2.2.8. However, despite its progressive nature, this strategy is unlikely to be fully implemented partly because of the insufficient awareness of new threats by old and especially new centers of power,

and partly because of a heavy burden of accumulated problems and a sharp division of the American elite. Finally, this strategy is aimed not so much at solving the main problems faced by mankind and overcoming the new world disorder, as at restoring U.S. leadership in the new international conditions. Instead of true collectivism, it offers selective and actually limited involvement of some or rather centers of power in the implementation of a Washington-proposed agenda. Not surprisingly, the Obama administration's attempts to build or renovate partner relations with a majority of the centers of power in the world have failed, while in relations with some of them, for example China, Washington is returning to a more traditional policy. The partner relations that have been a success so far (for the time being only with Russia) do not cover the entire range of new challenges and are largely targeted towards those areas where Washington believes its partner plays an important role and where it can provide essential assistance. Such "partnerships" can neither restore U.S. leadership, nor stop the onset of new disorder.

2.3. The Interests of Russia and the Interests of the U.S.

2.3.1. A detailed analysis of the foreign-policy interests of Russia and the United States, which we conducted in 2009²⁸, showed that they generally meet the above challenges and trends. The main interests of Russia and the U.S. lie not in their bilateral relations but in relations with third countries and regions and in tendencies related to them. For Russia, this is the post-Soviet space, its place in the European security system, and relations with China. For the U.S., this is the problems of East Asia and the Greater Middle East (China, Iran, Afghanistan, Iraq, the Arab-Israeli conflict and North Korea) and Latin America.

2.3.2. The larger part of the parties' interests, including those that are vital to them, coincide. These include: preventing the destabilization of international politics in the sphere of strategic security; ensuring peaceful rise of China; limiting and preventing WMD

proliferation; stabilizing the situation in Afghanistan, Pakistan and Iraq; settling the Indo-Pakistani and Arab-Israeli conflicts; finding a solution to the problem of the nuclear programs of Iran and North Korea; fighting international terrorism; preventing climate change; and combating drug trafficking, piracy and organized crime.

2.3.3. However, the coinciding interests rank differently in the hierarchy of the parties' foreign-policy interests, and the spheres of their vital interests are different as well. This creates favorable prerequisites for the exchanging of mutual respect of important interests of each other at the expense of less important interests. Each party can make concessions on matters that are less important to it and step up cooperation on them with the other party, thus promoting the implementation of the other party's vital interests. This is what has actually happened, in an undeclared way, in U.S.-Russia relations recently.

2.3.4. Finally, the areas of conflicting interests of Russia and the U.S. relate to the problems that are losing their relevance in the current international situation. The problem of the restoration of the U.S. sole leadership in the world and the build-up of U.S. military superiority over all other countries is not really burning or relevant these days. (As the wars in Iraq and Afghanistan have shown, the U.S. military superiority cannot be converted into political successes, and the current economic problems in the U.S. will bring it to naught). The same refers to the spread of democracy and the American model of development. Even if a new president in the U.S. attempts to conduct such a policy, it will only exacerbate still further the country's international position.

2.3.5. All these factors are creating objective prerequisites for the further consolidation by the parties of the practice of exchanging of mutual important interests and for building eventually a friendly or even selectively allied relationship with regard to threats and challenges that are external to both Russia and the U.S. In this regard, the persisting desire of the two countries' elites to contain and balance each other, instead of jointly addressing problems of tomorrow, is becoming an increasingly obvious atavism.

2.3.6. There are strong sentiments in both countries in favor of drifting further away from each other. These sentiments belong to the past. The elites in both countries must understand that the United States and Russia are important to each other, albeit in a new way — not as adversaries and the leaders of opposing camps, but as partners

²⁸ See the report "Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America", prepared by a team of authors from the Council on Foreign and Defense Policy and the National Research University Higher School of Economics (Sergei Karaganov, Dmitry Suslov, Timofei Bordachev) under the aegis of the Valdai International Discussion Club in July 2009. (http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Doklad eng reset june2009.pdf)

(sometimes indispensable ones) in countering new challenges and using opportunities offered by the new world.

- 2.3.7. Russia and the U.S. no longer can on their own or even jointly direct the development of the new world in the long-term strategic perspective. At present, the parties have not only common global interests but also quite frequent reasons of their own that dictate the need and expediency of building a new relationship between themselves.
- 2.3.7.1. For Russia, friendly relations with the U.S., even with elements of an alliance, would make it possible to:
- have stronger positions in relations with now-friendly China and less fears about prospects of these relations;
- solve, sooner or later, the problem of the unfinished Cold War, the persisting military-political division between Russia and the rest of Europe;
- address the key tasks of the country's technological modernization, efficient use of Russia's competitive advantages through the development of Siberia and the Russian Far East, modernization of the extraction and processing of minerals, and the development of modern agricultural production, especially in the Asian part of the country;
- The internal political and economic development of Russia in the coming years will likely reduce the base of its political influence in the world. It is only allied and friendly relations with the United States, as well as with China and the EU, that can help the country retain the rank of the third world power and, in the longer term, maintain real sovereignty;
- Finally, close relations with the strongest and most developed democratic society will inevitably affect the moral and political condition of the country, prevent its further degradation and enhance modernization impulses in the socio-political and moral spheres.
- 2.3.7.2. The United States is no less interested in close and even friendly relations with Russia/
- Russia is ready and able to cooperate with the U.S. on global issues to a much greater extent than other "new" centers of power. China, India and Brazil have different visions of global threats. They want to change the status quo in the pattern of global problems management and are not ready for systematic cooperation. Traditional allies in Europe are increasingly "withdrawing into themselves" and becoming weaker. The United States has actually no one to rely on

besides Russia. The Obama administration has failed to qualitatively improve its relations with anyone but Russia. Projects of building strategic partnerships with China and even India have either failed or stalled. Washington is unable to build an effective partnership even with Europe.

- Whereas China is the main promising partner of the U.S. for discussing the world economy, Russia is objectively indispensable for managing international security. Thanks to its geostrategic position, nuclear arsenal, status in the UN Security Council, participation in major international crisis-settlement formats and, finally, its strategic culture and global vision of the world, Russia is a player who wants to play. Other partners no longer want or are not yet willing to play.
- Only close interaction with Russia (while engaging other centers as well) can help the United States stop further proliferation of nuclear weapons, including a probable "chain reaction" in the Greater Middle East.
- Without close friendly cooperation with Russia (with the participation of other countries), the U.S. will not stop the avalanchelike destabilization of the Gulf region and the Middle East, which will almost inevitably become aggravated after the withdrawal of the United States and NATO from Iraq and Afghanistan, and after Iran acquires a nuclear capability in this or that form. Russian assistance is essential for ensuring the U.S.'s withdrawal from Iraq and, especially, Afghanistan on more acceptable terms. Without that, the outcome of the wars will look like an even heavier defeat.
- Finally, friendly or even selectively allied relations with Russia will allow the U.S. to prevent Russia's possible sliding (considering the current trends in its internal development) to the position of a peripheral partner of China, which will boost the latter's geopolitical weight. The building by the United States of close friendly relations with Russia will have a stabilizing effect on China's policy just as the friendly Russian-Chinese relations have a stabilizing effect on U.S. foreign policy. Building a system of trilateral cooperation and a discussion format between the U.S., Russia and China on matters of Asia-Pacific cooperation and security will be a win-win for all the three parties and the rest of the world.
- 2.3.8. But most importantly, America and Russia have many common interests related to global and regional problems. With the ongoing transformation of the international system, the number of

common interests is only increasing, whereas the number of conflicting interests is objectively decreasing. It is the national interests of the parties in the new international conditions that require that Moscow and Washington build friendly relations and selective alliance. Confrontation between Russia and the United States, their perception of each other as potential adversaries and rivals, and a policy of establishing balances against each other do not meet their national interests.

3. The U.S.-Russia Relations at the Present Stage: The Achievements and Drawbacks of the "Reset"

3.1. The Main Achievements of the "Reset"

- 3.1.1. The U.S.-Russia relations have improved considerably since the announcement of the "reset" in relations between the two countries. This improvement was not a result of and is not accompanied by Russia's ceding its political or geopolitical positions, as often happened in the past. Moscow and Washington have overcome the threat of a new confrontation that was quite real in late 2008. They have proven their ability to produce positive "cooperation products" and attain tangible results. As of now, the major such "product" is the new Strategic Arms Reduction Treaty (START). By achieving its ratification before the end of 2010 at the cost of enormous political efforts and even concessions on domestic issues, the Obama administration has proven its interest in preserving the achievements of the "reset" and in continuing the policy of building more constructive and partner relations with Russia.
- 3.1.2. Washington has realized that it needs Russia's support in implementing its new "big strategy" and meeting its key foreign policy priorities²⁹. This is what made groundwork for the "reset" policy. Russia, too, has displayed understanding of the significance of cooperation with the U.S. for the modernization of its economy, implementation of its interests in the post-Soviet space and in the sphere of European security, and for carrying out a more successful policy in relations with the European Union and China.
- 3.1.3. The prime indicator of the success of the "reset" is that the U.S.-Russia relations have acquired a balanced nature. Russia supports the U.S. in issues of the international political agenda that are significant for Washington, and even goes as far as to partially revise own tactical interests as long as this does not contradict its vital interests. For its part, the U.S. reduces activities on those foreign

²⁹ Improving relations with the leading centers of power in the world and building partnerships with them along the lines of common interests; demonstrating an improving situation in Afghanistan by building up troops and military activity; imposing new sanctions against Iran; resuming nuclear disarmament, stepping up nuclear non-proliferation by strengthening the Nuclear Non-proliferation Treaty regime.

policy directions that cause the greatest concern for Russia, makes less emphasis on those of its national interests that sharply contradict Russia's interests. In a number of cases, it adopts the Russia-proposed agenda and contributes to the implementation of certain important Russian interests — provided they do not pose a big threat to the positions of the Obama administration.

- 3.1.4. For example, the U.S. has reconfigured its approach to and even its interests in the post-Soviet space, which has softened the rivalry between Moscow and Washington in the region and moved it into "the latent phase." The issue of NATO expansion to former Soviet republics has been taken off the immediate agenda, and Washington for the first time during the entire post-Soviet period has officially stated its consent to Ukraine's non-bloc status. The United States took a calm and neutral stance on the strengthening of Russia's positions in Ukraine and Kyrgyzstan, and has stopped to view their rapprochement with Russia through the prism of "the zero sum game." In addition, Washington downgraded the significance of the remaining differences with Russia in the region (over Georgia) and does not let these differences block cooperation in other issues.
- 3.1.5. Russia and the U.S. have stepped up the dialogue over European security. Although the United States still does not share the Russian vision of how to resolve the problem of Europe's persisting geopolitical split and the uncertainty regarding Russia's place in it, it has begun to acknowledge the problem, in the least. By way of response to Dmitry Medvedev's initiative on the European Security Treaty, Washington offered Moscow an ambitious (although hardly feasible) project to create a cooperative Russia-NATO tactical missile defense system. The U.S. offered Russia a trial idea (which largely agrees with its position of the 1990s) on giving some more authority to the Organization for Security and Cooperation in Europe (creating a conflict prevention mechanism, etc.).
- 3.1.6. Moscow and Washington have intensified their economic dialogue, including on high technology, innovations and modernization, and signed agreements on science and technology partnership (although the discussion of the possible use of the U.S. as an external source for Russian modernization has been largely formal and demonstrative so far). By October 2010, Russia and the U.S. had declared that they had completed the WTO talks (later it turned out that it was not entirely true) and removed one of the main obstacles to Russia's joining this organization and an irritant in the U.S.-Russia

relations. Lastly, the Obama administration has lifted the unilateral sanctions against a number of Russian organizations which had been imposed for their cooperation with Iran.

- 3.1.7. For its part, Russia withdrew its demand for imposing limitation on the U.S. missile defense policy within the framework of the talks over the new START, and thus ensured that it be signed before the nuclear security summit convened by Washington in April 2010 and before the May 2010 NPT Review Conference. It thereby made a sizable contribution to the implementation of the new U.S. nuclear strategy. Russia supported new UN sanctions against Iran and reversed its decision to supply advanced S-300 missile systems to that country. Lastly, Russia has intensified cooperation with the U.S. over Afghanistan (ground and air transit corridors, training of police and drug police for Afghanistan, supplies of armaments, etc).
- 3.1.8 The re-launching of the "frozen projects" in nuclear power engineering came as a benchmark in the improvement of the U.S.-Russia relations. An Agreement for Cooperation in the Peaceful Uses of Nuclear Energy (Agreement 123) came into force; the parties signed for the second time an accord committing each to recycle 34 tons of weapon-grade plutonium and resumed discussion over creating a mechanism for the exchange of information on launches of ballistic missiles and space launch vehicles.
- 3.1.9. Russia and the U.S. have stepped up interaction at many levels, including through a newly created Presidential Commission. Its activity, although somewhat formal at times, is becoming more meaningful.
- 3.1.10. One of the main achievements of the "reset" is that the Russian elite no longer has the reasons to present the U.S. as nearly the greatest threat to Russia's security and international political positions, as was the case in the second half of the 2000s (although such attempts hopefully, subsiding are still being made). Traditionally anti-Russian forces in the United States are also yielding their positions. As a result of the changes in the U.S. policy in the post-Soviet space and the U.S. stance on Russia's participation in the European security system, the threats and challenges common to Russia and the U.S. now obviously outweigh the challenges posed by the U.S. policy towards Russia. The U.S.-Russia relations have acquired the logic of pragmatism and are now driven by the parties' interests the way they are understood by the political leadership of the two countries.

3.1.11. However, there remains a value gap between the two countries, which stands in the way of their rapprochement. America is suspicious about the model of an authoritarian corrupt state, which has by now emerged in Russia, even though the latter has proclaimed its desire to build a developed democracy. Russia takes the U.S. rhetoric and efforts to spread its model in the world as a cover for expanding the zone of American political, economic and even military (before the suspension of NATO expansion) influence. But this gap is incommensurable with the abyss that divided the two countries during the Cold War, while mutual suspicions that the other party wants to expand the sphere of its influence are an increasingly obvious atavism and the inertia of the past rivalry which prevents the countries' rational rapprochement.

3.2. The Main Drawbacks of the "Reset"

- 3.2.1. The main drawback of the "reset" is that it is facing the past in terms of its content, while the improved U.S.-Russia relations lack a strategic perspective. Conceptually, these relations stand apart from the new trends in and challenges to international development that are gaining momentum. The greater part of the achievements of the "reset" and the persisting differences between Russia and the U.S. reflect the old agenda and the old paradigm, according to which Moscow and Washington had to balance including by arms control each other's military-strategic might. This paradigm suggesting that the greatest threat to Russia and the U.S. emanates from each other has lost relevance.
- 3.2.2. The theoretical capability of Russia or the U.S. to destroy each other makes a stabilizing impact upon their relations and excludes, rather than creates, the possibility of the emergence of a real military threat to Russia from the U.S. or vice versa. Mutually assured destruction (MAD) has been and will be part of the reality of the U.S.-Russia relations. But the assumption that MAD "constitutes the material and technical foundation" for these relations and inevitably implies that Russia and the U.S. secretly pursue a hostile policy towards each other is but groundless old-style thinking. Mutual deterrence remains, but the civilizing role of the strategic nuclear potentials comes to the foreground today.
- 3.2.3. Essentially, many achievements of the "reset" policy came as a result of "clearing the debris" of the 1990s and the 2000s,

i.e. implementing (and making certain additions to) the plans that had not been realized then. For example, Moscow and Washington reanimated the agreement on recycling weapons-grade plutonium, the project to set up a center for the exchange of information about missile launches and the agreement on cooperation in peaceful atom. Washington now tries to reanimate CFE Treaty. One cannot fail to notice that the joint statements made at the Russia-U.S. summit in Washington on June 24, 2010, repeated many points of the Declaration on Strategic Framework of the U.S.-Russia Relations adopted by Vladimir Putin and George Bush at the Sochi summit in April 2008, when the U.S.-Russia relations were already at a downturn.

3.2.4. Although much of the present-day U.S.-Russia agenda is the response to the threats that emerged after the end of the Cold War and they have an important significance in international politics, these threats no longer belong to the most dangerous fundamental challenges. And even if they do, the U.S.-Russian response to the new challenges is often based on the admittedly obsolete or incorrect premises that do not match the present-day realities. For example, such are the attempts to strengthen the non-proliferation regime by traditional methods (demonstration by the nuclear superpowers of their commitment to nuclear weapons reduction or punctual strengthening of the International Atomic Energy Organization). At present, these measures are insufficient. More coordinated pressure on Iran and North Korea is needed, along with the efforts to work out models for providing stability in the conditions of nuclear multipolarity.

Another crucial achievement of the "reset" is less competition in the territory of the former Soviet Union. It is impossible to skip it while trying to secure friendly Russia-U.S. relations. Yet viewing it as an ultimate achievement is unjustified either, because an improvement of the U.S.-Russia relations with regard to the CIS without stepping up cooperation in confronting new challenges and threats does not make Russia or the U.S. more influential and will not ensure their security in the new world.

- 3.2.5. The greater part of the remaining contradictions between Russia and the U.S. involve the problems that no longer exist or do not deserve the attention they are being paid.
- Russia continues to view as an irritant, if not a threat, the Obama administration's policy to build a missile defense system in Europe. Washington's refusal to take a truly multilateral approach

- to this issue and the insufficient transparency of its actions do not enhance mutual confidence, but it would be incorrect to say that these plans pose a danger to the Russian strategic nuclear deterrence potential. The same holds true for Russia's concern over U.S. plans to deploy long-range ballistic missiles equipped with non-nuclear warheads (Prompt Global Strike), which are hardly feasible in the foreseeable future. Anyway, they are unlikely to pose a serious threat to Russia's strategic deterrence potential.
- For its part, the United States raises the issue of cuts in the Russian arsenal of tactical nuclear weapons which by no means threatens it or NATO countries in Europe only for the reason that Russia has a quantitative superiority and because it just needs to continue somehow the process of nuclear weapons reductions. As a result, Russia and the U.S. trade accusations and claims which start to live their own life that has nothing to do with the real international situation and cause serious damage to their relations.
- 3.2.6. Russia and the U.S. have not overcome their obsolete geopolitical controversies. The solution of many of them has been postponed or they have become latent. For example, the U.S. has not changed its basically negative stance on Russia's strengthening its positions in the post-Soviet space and on the development of the Russialed integration project. Today this stance has less tactical influence on the practical agenda of the U.S.-Russia relations than before. The accumulation by Russia of a "critical mass" of successes in the post-Soviet space or the emergence of new instability in the Caucasus or Central Asia may again put the parties' rivalry in the region on the top of the agenda of their relations. On the part of Russia, the logic of geopolitical confrontation with the U.S. is manifested in its policy towards some anti-American states (Iran, Venezuela and Syria), which Russia has been pursuing largely in revenge for Washington's support of anti-Russian regimes and groups in the post-Soviet space.
- 3.2.6.1. Meanwhile, even a limited success of integration projects in the former Soviet Union will not turn Russia and its potential allies in these projects into a challenge to the United States, especially into a military-political challenge. No less senseless and even counterproductive is Russia's symbolic counteraction to the U.S. where the latter has already lost or is losing its dominance due to objective circumstances. Indeed, Washington will never be able to return to the Monroe Doctrine, while Russia will not dominate Eurasia, which geopolitics of the past century feared so much.

- 3.2.7. Both parties, and especially the U.S., while declaring the objective to build a Whole Europe with an indivisible security space, in actual fact contribute to its persisting split. Guided by the old geopolitical conceptions, the U.S is still apprehensive of a whole Europe with a strong Russia, and therefore stands for the strengthening of the NATO-centric order there, to which Moscow might be "fastened" as a junior partner, at best. In Russia, the majority of the ruling elite call for creating a bipolar Euro-Atlantic space represented by NATO and the EU on the one part, and the CSTO and the CIS, on the other, with both parties being equal. This kind of order would mean a revival of bipolar Europe and appear as a farce after the Cold War tragedy. It must be noted though that Russia's idea of a new European Security Treaty still aims at building a whole Europe. Our idea of creating a Union of Europe also has the same aim.
- 3.2.8. Therefore, despite the past two years of improvements, the U.S.-Russia relations remain fragile and unstable in the face of international political and especially domestic political risks. The relations may worsen if Russia and the U.S. again change the priorities in their foreign-policy interests and downgrade the significance of those of them that have ensured their political will to cooperate and minimize the negative impact of their disagreements. It may occur as a result of a sharp aggravation of one or several contradictions between Russia and the U.S. (i.e. escalation of violence in the Caucasus), changes in domestic policies in one or both countries, or a failure of the current U.S. "Big Strategy" and a change to the "newold" foreign-policy course.
- 3.2.9. This multiplies with the parties' persisting low mutual confidence and great mutual suspicion regarding each party's motives and actions. This is especially characteristic of Russia, which is very suspicious of not only U.S. policy in the CIS, but also the motives behind its involvement in Afghanistan and its counteraction to Iran's policies. For the U.S., the rejection of many elements of the Russian political system will remain a permanent negative factor.

4. Renewing of the U.S.-Russian Agenda

4.1. Preamble

- 4.1.1. We believe that U.S.-Russian relations can and should be radically restructured within the current decade or next 10-15 years. However, the proposed new philosophy of their relations cannot be introduced overnight by simply leaping over conflicts persisting from the past. New elements should be introduced along with a constructive solution of problems inherited from the past, while trying not to aggravate them by using outdated solution mechanisms.
- 4.1.2. Russia and the U.S. should maintain and develop those mechanisms that make their mutual relations more robust and rich already now. These mechanisms include informal and trust-based dialogues between the elites and public groups and, most importantly, the U.S.-Russia Bilateral Presidential Commission which has already started working and prepares decisions to be taken at the top level and implements them.
- 4.1.3. Meanwhile, one should not forget about objective limitations, either. The two countries' interests simply do not intersect in many areas. In the foreseeable future, the value gap between them will persist, which will prevent their rapprochement, especially on the U.S. part. At the same time, it would be incorrect to overemphasize the differences between the two countries. Such attempts often conceal Russophobia and anti-Americanism, persisting from the Cold War times. The United States maintained in the past or maintains now de-facto allied relations with countries such as Iran under the Shah, Spain under Franco, Pakistan, Saudi Arabia and many others, the value gap with which was/is much broader than the gap with Russia of today. In contrast, Russia is building relations with some democratic states in Europe, which increasingly really (although not formally) resemble allied relations, and is seeking to build such relations de jure.

4.2. What Is to Be Done with the Old Agenda?

4.2.1. The Post-Soviet Space

4.2.1.1. Since interaction by Russia and the U.S. in the post-Soviet space remains a determining factor for bilateral relations, the

parties should begin honest consultations over the models of relations in the region and the development of positive cooperation there. A joint review of threats to security and development opportunities in the region may become a positive guideline. Many estimates may coincide, while many differences and suspicions may be smoothed over.

- 4.2.1.2. After that it would be advisable for Russia and the U.S. to have an open and earnest dialogue about what interests they have in the territory of the former Soviet Union and not just in general categories, but with regard to specific countries in the region. For example, it makes sense to discuss the bounds of Russia's strengthening in the CIS (which, if trespassed, would be regarded by the American political elite as inadmissible), as well as to define what kind of U.S. involvement in specific actions in the CIS region Russia will regard as critical. This will not only help draw the "red lines" in relations in the post-Soviet space, but also identify shared interests.
- 4.2.1.3. As a result of this dialogue it may appear that the U.S. will find as unacceptable not just any strengthening of Russia in the former Soviet Union, but only the establishment of its full hegemony there. It may also turn out that support of explicitly anti-Russian regimes in the Post-Soviet space is not in the U.S.'s national interests. This would create preconditions for cooperation, for indeed in the current conditions Russia's hegemony in the region is neither feasible nor needed. Perhaps, such a dialogue should be conducted at the expert level and with the use of the "second track diplomacy."
- 4.2.1.4. In the short term, it is expedient to invigorate cooperation between Russia and the U.S., involving also the EU, to resolve the Trans-Dniestria and Nagorno-Karabakh conflicts. This will demonstrate the ability of both parties to overcome the logic of "zero-sum game" and to settle regional conflicts.
- 4.2.1.5. With respect to Georgia, Abkhazia and South Ossetia it is expedient to promote the conclusion of agreements not to use military force against each other. The more so since a number of EU countries (such as France) came out for them lately. These agreements will not ultimately institutionalize the independence of Abkhazia and South Ossetia, but serve as a precondition for their dialogue with Georgia in general. Finally, it is worth thinking about expanding access for international observers to Abkhazia and South Ossetia on the condition that a separate agreement be concluded, which would either not qualify their status at all or would declare them as independent entities subject to the operation of international

law. This measure will not change the status quo in the region, but will let the White House declare progress on a foreign policy issue important for the U.S. (and the Republicans). Today this proposal might seem unrealistic. However, in the contemporary world what is unrealistic today might turn out evident overnight.

4.2.1.6. There is a need for a frank dialogue that is currently nowhere in sight. If the U.S. says that even tacit consent to Russia's violation of Georgia's territorial integrity is unacceptable, because it views it as a precedent for restoring a "Russian empire" by force, it will be a clear argument and create greater prerequisites for the two parties to produce sustainable contacts. The currently used arguments, such as respect for the "internationally recognized" territorial integrity and "consequences of aggression," merely multiply suspicions. After all, the U.S. quite often (including the recent past) resorted to overt aggression (Yugoslavia, Iraq) or to realigning territories in bypass of procedures envisioned by international law (Kosovo).

4.2.2. European Security

4.2.2.1. The gradual removal of the problem of Russia's partial exclusion from the military/political Europe and the Euro-Atlantic region, as well as its isolation from the NATO-oriented system of decision-making on European security is possible through promotion of a dialogue with the U.S. along three lines. It would be reasonable to further discuss Russia's initiative concerning a new European Security Treaty and impart new ideas and proposals to it³⁰, although the Treaty per se does not help overcome the split in the European security system, it is rather oriented at a limiting NATO's activity and creating a bipolar system (NATO-CSTO) in Europe, even though a cooperative one.

4.2.2.2. It is worth expanding cooperation between Russia and NATO, as well as NATO and the CSTO, and strengthening the NATO-Russia Council. Russia-NATO cooperation on Afghanistan might serve as a foundation for this. It makes sense to revert to the idea of turning the NATO-Russia Council into the main decision-making instrument on Euro-Atlantic security issues, especially those that have vital significance for Russia.

4.2.2.3. One of the ways to overcome the European split would be to build a de facto allied relationship between Russia and the EU in the long term (and involve other countries of a "Union of Europe"), which would form a significant security component. Build-

ing a relationship of this kind requires at least passive support on the part of the U.S. The latter should rid itself of the residual willingness to keep Europe divided.

4.2.2.4. Russia and the U.S. might undertake a series of practical steps aimed at consolidating security and trust in the Euro-Atlantic region. For instance, they might offer cross guarantees of territorial integrity and security to non-bloc countries of the CIS (like Ukraine) as an alternative to the accession to NATO, and thus support their non-block status. Moscow and Washington might also put forward an initiative urging the OSCE member-states to reaffirm their commitment to the non-use of force, or threat of the use of force, against one another. Besides, they might jointly initiate the signing of a full-format peace treaty with Germany, thus reinforcing the Russia-U.S.-EU trilateral cooperation on the problems of European security.

4.2.2.5. The problems of control over conventional armed forces in Europe and the reanimation or readjustment of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) requires much caution on the part of both Russia and the U.S. Although the step may seem justified³¹, it may consolidate the traditional philosophy of balances existing in Russia-U.S. and Russia-NATO relations. Resuming the negotiation process will again position Russia and NATO as potential enemies and will fuel militarization of European politics. Furthermore, the reanimation of the CFE may fertilize the soil for launching Russia-U.S. talks on the reduction of the tactical nuclear arsenals³². Finally, the discussions of the CFE as such may weaken Russia's initiative on drafting a new European Security Treaty, which also contains a certain vision of a new regime of control over conventional armed forces in Europe.

4.2.2.6. The CFE treaty's two core functions — averting a major war in Europe and maintaining a military balance there — do not seem to be pressing today. The real threats to military security in Europe

³⁰ For instance, the draft treaty might include provisions like the guarantees of territorial integrity, the right of nations to independently choose ways to ensure their security, measures that would guarantee a transparent arms control system, etc.

³¹ It was Russia that advocated a conclusive ratification of the CFE. Besides, if one proceeds from the traditional logic of security, the current NATO superiority over Russia in conventional armaments makes Russia objectively more interested than NATO in the presence of conventional arms control regime in Europe and transparency rules. If the latter are absent for a long period, Russia and NATO may start looking at each other with suspicion again.

³² Washington could make at least a small step to meet Moscow halfway on conventional armed forces in Europe (for instance, by removing the "flank restrictions" and lifting the demands on the "Istanbul Commitments") and say that it is time to get down to slashing the tactical nuclear weapons now that Moscow's concerns have been eliminated.

have either a supra-regional or a sub-regional character and are linked to the conflicts in the Balkans and in the Southern Caucasus. Accordingly, it would be much more prudent to devise sub-regional mechanisms of security and arms control in problem regions, and confine pan-European security measures to the maintenance of confidence-building measures and transparency, including those envisioned in the operational CFE. They can be singled out into a separate treaty.

4.2.3. Further Reductions of Nuclear Weapons

4.2.3.1. The ratification of the New START Treaty emphasized achievements of the "reset" of the U.S.-Russia relations: at the same time, it has created new risks. The parties face the problem of further reductions of nuclear weapons, in which their positions differ significantly. The difference is obvious if one compares the resolutions on ratification of the New START Treaty by the Russian State Duma and the U.S. Senate, which are in many ways opposite. The United States view the ratification of the Treaty as a step towards further reduction of nuclear weapons, above all, towards "addressing the disparity" between Russia and the U.S. in tactical nuclear weapons, i.e. towards unilateral reduction of Russian tactical nuclear weapons. Moscow considers the levels set by the Treaty for strategic nuclear forces to be sufficient for the coming 10 years; it also seeks to delay as much as it can the launch of negotiations on tactical nuclear weapons and links them with unilateral withdrawal of American tactical nuclear warheads from Europe (although they threaten no one and even help stabilize the military-political situation there).

4.2.3.2. Contradictions between the sides with regard to further reductions of nuclear weapons (after the New START) could be brought to a minimum if Russia and the U.S. revise the very philosophy underpinning their approaches to their relations in the field of nuclear weapons and their own nuclear arsenals (for more detail see Paragraph 4.4). Neither Russia nor the U.S. has a clear idea of the specific quantitative level of nuclear weapons arsenal sufficient for guaranteeing military security and for maintaining strategic stability including for keeping the gap between the size of the Russian and the U.S. nuclear arsenals and those of other countries. By de facto renouncing the morally attractive but essentially detrimental idea of a nuclear-free world, the U.S. seems to be turning to the conservative policies as regards the qualitative and quantitative parameters of its own strategic nuclear forces. Russia, on its part, is allegedly considering the creation of new-generation heavy intercontinental ballis-

tic missiles to hypothetically counteract still more hypothetical U.S. missile defense system.

4.2.3.3. It might make sense for both Russia and the U.S. to launch an earnest discussion of these issues. Then they might arrive at the conclusion that it would be more prudent for Russia and the U.S. to determine their policies on their strategic nuclear forces not by each other's potentials and not by the idea of "parity," which is becoming obsolete, but by the capabilities and intentions of third countries. As a compromise solution, Russia and the U.S. might make a new round of nuclear arms reductions "after the START treaty," provided China, France and Britain sign a legally binding agreement that would pin down their commitments to refrain from building up their nuclear arsenals above the current levels.

4.2.3.4. It is much more difficult to minimize the differences between Russia and the U.S. in the sphere of tactical nuclear weapons, which Washington would like to cut on a first-priority basis in the framework of a new round of nuclear arms reductions. The problem hinges on NATO's quantitative advantage over Russia in conventional armed forces, the uncertainties in Russia-NATO relations and Russia's de facto exclusion from the NATO-centric security system in Europe. Last but not least, Russia needs tactical nuclear weapons to avert the rise of fears over the "Chinese threat" in the future. Attempts to slash Russia's advantage over NATO in the tactical nuclear weapons will only strengthen the logic of suspicions in Russia-U.S. and Russia-NATO relations.

4.2.3.5. It would be reasonable to consider the introduction of a unified system of accounting of strategic nuclear forces and tactical nuclear weapons (although this might involve a range of technical difficulties) and their possible reduction in a single pool rather than separately. The differences between them, introduced in the Cold War years to facilitate negotiations, are largely artificial and probably outdated. As for the limits on such categories of weapons as intermediate-, medium- and short-range missiles, they certainly belong to the past.

4.2.3.6. Most importantly, it would make sense to seek a format for Russia-NATO relations that will make the problem of Russia' superiority in tactical nuclear weapons and NATO superiority in conventional weapons disappear, as this superiority would not be viewed as a military threat (in reality such a threat is non-existent already now). This format could be provided by a military/political

alliance between Russia and the U.S., Russia's accession to NATO in the long term, the signing of a new European Security Treaty on the condition that profound amendments are made to it, or the creation of the Union of Europe with a strong component of security.

4.3. The Logic of the Renewing and the General Principles of the New Agenda

- 4.3.1. Making the U.S.-Russia relations stable, positive and capable of withstanding changes in the international and domestic political situation directly depends on the parties' ability to markedly renew the philosophy and content of their relations. The current relations still have elements of confrontation, along with elements of cooperation done according to the old agenda. The essence of the renewing is to set a strategic goal making the relationship between Russia and the U.S. friendly and, in certain cases allied, and open to engage other countries. The new model must be based on correct estimation of own and common interests, joint adaptation to new international development trends, joint counteraction to new challenges and threats, and joint use of the new opportunities.
- 4.3.2. Currently Russia and the U.S. are not enemies or potential antagonists (although part of the elites of both countries continues to regard them as such due to the old-style thinking). Furthermore, Russia and the U.S. act as allies in the face of new challenges and threats and the growing disorder in international relations. Yet it would be incorrect to set a goal of the U.S.-Russia relations evolving into a full-fledged alliance. An equitable alliance would rather be an exception for U.S. political identity and history. For Russia, which views itself a center of power in its own right and an independent strategic player, a position of a "junior ally" is unacceptable.
- 4.3.3. It would be more correct to talk about a friendly relationship between Russia and the U.S. with elements of alliance wherever it is possible or expedient, not about a full-fledged alliance between the two countries. Seeking ways to respond to new challenges and threats will revive the philosophical bond of the U.S.-Russia relations with both major trends in the international development and objective interests of Russia and the U.S.
- 4.3.4. By adopting a new philosophy and agenda, Russia and the U.S. would develop a new "positive mutual dependence." It

would be based not on their internal factors and manifested not in their economic cooperation, but on the need for each other in an effective collective response to the challenges of the international environment. In the foreseeable future, the U.S.-Russia economic cooperation is unlikely to reach a level that would make it a major stabilizing factor for their relations. Rather, it will play an auxiliary role, for example, by facilitating the much needed modernization of the Russian economy.

- 4.3.5. Focusing on the new global and regional problems suggests not so much U.S.-Russia bilateral cooperation or even an alliance, as their cooperation in creating various formats for multilateral interaction between major centers of power, with the participation and possible leading role of Russia and America. Since neither the U.S., nor all the more so Russia, nor both of them together can act as the sole leader any more, it appears impossible to overcome the growing disorder of international relations and resolve the key regional problems only within the framework of the U.S.-Russia bilateral cooperation. It would be more productive for Moscow and Washington to co-organize collective actions in broader formats, such as tripartite interaction in Russia-U.S.-China or Russia-U.S.-EU formats. These formats may fit perfectly into Russia's relations with the EU³³ and China, the way they are envisioned by Russia.
- 4.3.6. Focusing on the collective response to new challenges and threats will help Russia and the U.S. facilitate the settlement of existing contradictions. The latter may appear insurmountable only if the old paradigm prevails. According to this paradigm, Russia and the U.S. are the main threats to themselves; MAD is the material and technical basis of their relations, and the parties must look for balances and countermeasures. Switching Moscow and Washington to addressing new threats and challenges will make the need for these balances and countermeasures less prominent.
- 4.3.7. The renewing of the Russia-U.S. agenda includes three elements, in the least. First, it suggests forming a new agenda that would reflect the new challenges and threats, and adapting the current guidelines for cooperation between the two countries to the real international environment. Second, the parties need an optimal approach in order

³³ A Union of Europe, which would be expedient for Russia and the EU to create on the basis of common economic, energy and human spaces and close foreign-policy cooperation, might be one of the pillars of Russia-U.S.-EU tripartite relations. On the concept of the "Union of Europe" see: http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20eng.pdf

to resolve Russian-U.S. contradictions³⁴. Third, they should overcome the philosophy of military deterrence, which continues to prevail in the U.S.-Russia relations and interferes with the parties' efforts to develop a long-term partnership on the basis of shared interests.

4.3.8. To overcome the deterrence philosophy, the Russian and U.S. political elites must have a clear understanding that the very existence of military potentials and the physical capability to destroy each other do not automatically program their relations towards deterrence. It only emerges when the availability of military hardware assumes the nature of threat, which is basically a feeling, political and psychological. Importantly, the parity in, or approximate numerical equality of the strategic forces does not imply either the presence or absence of a hypothetical threat. For example, having slightly less than 2,000 nuclear warheads now, the parties cannot, even theoretically, pose a real military threat to each other. And when they have 200 warheads each, placed, for example, on 40 ICBMs (minimum deterrence), they will have to fear a preemptive disarming strike; and certainly the importance and danger of third countries' potentials will grow. Such "minimal deterrence" might be the worst possible nuclear posture for both sides.

4.3.9. Objectively, neither Russia nor the U.S. is a threat to the other today. Being a political and psychological, rather than a material and technical problem, deterrence can be overcome not by the cuts in nuclear arsenals, which is becoming increasingly difficult, but by building new friendly and allied, and not hostile, relations between Russia and the United States. To this end, each country first should convince itself that Russian or U.S. nukes are no longer a threat, improve the climate of their relations, overcome mutual suspicion and the tradition to view the other party's moves through the prism of competition and "zero sum game," and, lastly, develop a tradition of mutual confidence.

4.3.10. Ideally, the U.S.-Russia relations in the nuclear weapons field should acquire the nature of relations between the United States, France and Britain, or between China and Russia. In this case, nuclear weapons will continue to play a civilizing and stabilizing role.

4.4. The New Agenda

4.4.1. Increasing Governability of the International Relations

4.4.1.1. Collective efforts to reduce the disorder in international relations and to increase their governability should be a long-term guideline for the new agenda of the U.S.-Russia relations. Moreover, a better governability and less disorder will be a prerequisite for building a friendly relationship between Russia and the United States, and, in some respects, a relationship of alliance. In case international relations, including relations among the great powers, grow more contradictory and conflict-prone, the chances for positive interaction between Russia and the U.S. will be minimal.³⁵ Russia and the United States may contribute to strengthening international governability in any of the following ways.

4.4.1.2. Easing tensions and conflicts in relations between the great powers, above all, the U.S. and China. Both parties in their dialogue with Beijing should emphasize the feasibility of collective cooperation to address common challenges of global and regional scale, and push it towards a variety of trilateral and multilateral formats. In

³⁴ Of course, it is hardly possible to renounce the old agenda and adopt a new one on short notice. An overwhelming majority of the elites of the two countries find themselves within the scope of the traditional paradigm of Russian-U.S. relations. Also, the current agenda of Russian-U.S. cooperation is important for improving the climate of their relations and forming a tradition of constructive cooperation.

³⁵ For example, one can hardly expect the emergence of friendly or allied relations between Russia and the U.S., if there is escalating confrontation between America and China.

their bilateral dialogue, Russia and the U.S. should steer clear of any hints at an "encirclement" of China and its prospective deterrence. It will make sense to seek "trilateral dialogues" whenever possible.

4.4.1.3. Preventing degradation of strategic stability in the world due to both the emergence of "nuclear multipolarity," and the U.S.-suggested concept of "new strategic stability" (a significant reduction in strategic nuclear forces and simultaneous development of missile defense) and the Prompt Global Strike program. To this end, the parties should, as a minimum, maintain their nuclear arsenals at levels many times above the arsenals of other nuclear powers, and to more actively discourage the proliferation of nuclear weapons (for more detail see paragraph 4.2.2.). Above all, the parties should see the basis of strategic stability in the world not in the strategic deterrence of Russia and the U.S., but in "cooperative bipolarity" in the strategic nuclear sphere, which means that Russia and the U.S. retain their prevailing arsenals of strategic nuclear forces and cooperate in preventing nuclear proliferation and limiting the nuclear arsenals of other nuclear countries.

4.4.2. The U.S.-Russia Nuclear Alliance

4.4.2.1. One of the most effective ways of overcoming strategic deterrence for Russia and the U.S. will be to build allied or quasiallied relations in the nuclear field focusing on the most conflict-prone regions of the world, and those regions which are problematic in terms of nuclear proliferation. A nuclear alliance of Russia and the United States may become a new support structure for a system of strategic stability in the world (instead of their mutual nuclear deterrence), one of the main tools to combat the spread of nuclear weapons and, finally, an important factor for stabilization in conflict regions around the world.

4.4.2.2. Such an alliance may suggest provision by the U.S. and Russia — and possibly by engaging some other countries — nuclear security guarantees to states in conflict regions, especially, in the Greater Middle East. Cross nuclear guarantees for the non-nuclear and non-bloc countries, especially in regions where the problem of nuclear proliferation is the worst may become a critical tool for reinforcing the nonproliferation regime. These guarantees must be accompanied by much tougher concerted sanctions against the abusers of the non-proliferation regime than those existing now, and guarantees of their inevitability, which requires direct participation by China, France, Britain and other countries.

- 4.4.2.3. A nuclear alliance of Russia and the U.S. could become the basis for them, as well as for China, the EU and Japan, to put more pressure on Iran and North Korea, which are currently the most dangerous "proliferators."
- 4.4.2.4. If nuclear arms continue to spread, a U.S.-Russia nuclear alliance will furnish the basis for a preliminary discussion of the new rules and models of multilateral nuclear stability and for achieving a new level of coordination of nuclear policy. In particular, this may require revision of a number of international agreements which were elaborated over the years of the Cold War and the subsequent decade and which were based on the NPT, such as the Comprehensive Test Ban Treaty, the treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles (INF). It may also require the development of new agreements.
- 4.4.2.5. At the regional level, the Greater Middle East may prove a "pilot project" in the activity of a Russia-U.S. nuclear alliance. Providing nuclear security guarantees to countries in the region, in conjunction with their further nuclear-free status, would contribute to solving the problem of Iran's nuclear program and the risk of further proliferation of nuclear weapons in the region.
- 4.4.2.6. Finally, a nuclear alliance of Russia and the U.S. could become the basis of a broader cooperation of the sides on the Middle East. In particular, Moscow and Washington should begin a discussion of the risk of Iraq's disintegration after the pullout of U.S. troops, Iran's acquisition of nuclear capability or of a "threshold" status, the internal destabilization of several Arab countries in the region, an escalation of the Palestinian-Israeli conflict, or a conflict between Israel and Iran.
- 4.4.2.7. The risk of the most dangerous conflict in the long-term perspective between Iran and Israel can be reduced if Russia and America offer both countries security guarantees, including nuclear ones, on condition that Iran not cross the "nuclear threshold." (Iran's achieving the "threshold status" and capability to produce nuclear weapons is more than likely). But if Iran deploys nuclear weapons, nuclear guarantees will be required not only for Israel but also for other countries in the region, and a coordinated policy will be needed for nuclear deterrence of Iran.
- 4.4.2.8. Providing security guarantees, including nuclear ones, imposing harsh sanctions against violators of the non-proliferation regime, not to mention aggressors, and building on this basis a secu-

rity system for the Gulf region and the Middle East would be the best, if not the sole, solution for reducing and eliminating Israeli nuclear weapons. Reliable nuclear guarantees from Russia and the United States and a regional security system seem to be the only guarantee of the survival and security of the state of Israel, and an alternative to the preservation of its nuclear arsenal.

4.4.2.9. There is a profound and still increasing security vacuum in the Gulf region. Moscow and Washington should actively contribute to the establishment of a multilateral forum, with a view to building a regional security system. It is only Russia and the United States that could become external guarantors. Of course, it would be also desirable to involve China, India and the EU or its individual members in these efforts.

4.4.3. Cooperation on Missile Defense

4.4.3.1. Today, the missile defense-related issues are one of the controversies on the agenda of the U.S.-Russia relations. However, it is worth trying to transform missile defense into a new sphere of the U.S.-Russia cooperation, which could even lay the foundation of an allied relationship.

4.4.3.2. To this end, both parties must realize, first of all, the virtual nature of the current controversy on this issue. The United States should develop the awareness that there is no real threat which could require building such a system, and that devising a plan to preempt the emergence of a possible future missile threat should be adopted in cooperation with Russia, not unilaterally³⁶. Moscow should realize that the Obama administration's proclaimed goal of creating a multitiered missile defense system is unlikely to ever be achieved even in its European version — at least because the U.S. will be forced to slash military spending due to the accumulated budget deficit. And even if such a missile defense system is created, it is unlikely to pose a threat to Russia's strategic deterrence potential. The parties need a serious and frank dialogue; otherwise a new arms race may emerge. Some in Moscow have already begun to talk of the need to deploy the next generation of heavy ICBMs to overcome a possible future strategic missile defense system. Such plans, as well as talk of a multi-layered

missile defense system, damage relations between the two countries, and throw them back to the old paradigms.

4.4.3.3. The problem of the emergence of tactical missile defense elements near Russia's borders (or speculations about their emergence) can be easily resolved through Russia's participation in these discussions and in the process of the immediate deployment of such infrastructures. Russia's proposal to build an interconnected "sectoral" missile defense system seems constructive at least as one of the starting point for discussion. An agreement on coordinated simultaneous development of "sectoral" missile defense systems, which would provide for the interception of missiles flying over either party towards the other and the protection of each other's territories, would create defacto allied relations. Missile defense would thus cease to be a separating problem and become a uniting factor. Such coordination of efforts and mutual commitments in missile defense would also be effective in keeping other countries from developing long-range missiles.

4.4.3.4. Implementation of this proposal would require great political will and readiness for compromise. in particular, Russia could at a certain stage waive its demand for "two keys" for activating the U.S./NATO or Russian missile defense (so that a decision to launch interceptor missiles could be taken only with the consent of the other party). This requirement is inefficient and not applicable in practice. In turn, the United States should revise its approach, under which exchange of information is the highest form of cooperation with Russia. Moscow's proposal to create a joint U.S.-Russia/NATO missile defense headquarters, a joint early warning center and information analysis center will not weaken but, on the contrary, increase missile defense efficiency, without undermining the sovereignty of Russia and the United States, as both parties will retain the right to make independent decisions to launch interceptor missiles.

4.4.3.5. As the first steps towards initiating such a dialogue one might make use of the United States' declared commitment to allow Russian observers to its future missile defense facilities in Eastern Europe (should these ever appear), creation of a mechanism to exchange information on launches of ballistic missiles and space vehicles, as well as the Obama administration's proposal to revitalize Russian President Vladimir Putin's initiative of 2007 for the joint use of the Russian radars in Gabala and Armavir. Russia may use all of these initiatives for not just gaining access to the United States' and NATO's future plans, but also for building a de facto alliance relationship in this sphere and attaining a genuine joint strategy.

³⁶ The chances that this recommendation will be followed are low in short term in view of U.S. domestic political constraints (the desire of most Republicans to attain utopian "absolute security," which, they think, can be achieved with the help of a missile defense, and the Iranian factor blow up as a convenient "threat""), and the factor of Israel. Nevertheless we believe this recommendation is logical and reasonable.

4.4.3.6. It makes sense to put before the U.S. again the question of recognizing the 1997 New York Protocol to START-2 (which has never taken effect) on the differentiation of strategic and tactical missile defenses, or to press for signing a new agreement — albeit in the form of a declaration — with the United States and/or NATO to regulate the development of missile defense systems in Europe. This could ease tensions over the Obama administration's deployment of a tactical missile defense system and open up a window of opportunity for closer cooperation between Russia and the United States and Russia and NATO in establishing a non-strategic missile defense.

4.4.4. Cooperation on Afghanistan and Pakistan

4.4.4.1. In the short term, it is advisable that Russia and the U.S. and its European NATO allies intensify cooperation to combat the Afghan drug trafficking. As the United States has no immediate interest in actively suppressing the production of opium by destroying plantations, such cooperation may take the form of sharing with Russia and the CSTO more complete intelligence information on drug producers in Afghanistan and the routes of supply through Central Asia. Also, it would make sense for Russia to expand the supplies of arms and military equipment for the Afghan army. Moscow, perhaps, should also increase economic and humanitarian assistance to Afghanistan. Finally, it would be reasonable to increase Russia's participation in the restoration of Soviet-built facilities in that country.

4.4.4.2. Given the fact that the U.S. and NATO have practically lost the war in Afghanistan, Russia and the U.S., together with China, India, the Shanghai Cooperation Organization and the EU/NATO, should hurry to enter into a dialogue in order to minimize the destabilizing effects Afghanistan will be radiating after the pullout of U.S. and NATO troops. It is advisable to start drafting joint or at least concerted action plans for ensuring the security of countries in Central Asia and for strengthening internal stability in Pakistan.

4.4.4.3. In view of the risk of Pakistan's collapse and of Islamic radicals laying hands on its nuclear arms or materials, it might be expedient for Russia and the United States, with possible involvement of China and India, to initiate a dialogue on the prospects for that country's development and stabilization, on the safety and security of its nuclear weapons and materials. Given the recent serious deterioration in U.S.-Pakistani relations, it would be imprudent to hope that the U.S. can protect that country's nuclear facilities on its own. It may be advisable for Moscow to build up its involvement,

including technical and advisory assistance to Islamabad, promotion of the Indo-Pakistani dialogue (there was this sort of experience in the past), and the development of an action plan in case of an internal political destabilization and possible loss of control of nuclear materials there.

4.4.5. Tripartite Cooperation with China

4.4.5.1. It would be expedient for Russia and the United States to consider the question of establishing bilateral and multilateral cooperation on China and the problems associated with its strengthening, and to do so with that country's participation in order to avoid any anti-Chinese overtones in this dialogue and make it more efficient. The dialogue should be started with evaluations of China's further economic, political, and military-political development and its impact on the regional situation in Asia, Russia, the U.S., the EU, and the global economic and political situation.

4.4.5.2. Even the slightest hints at the possibility of the U.S.-Russia cooperation in containing China should be avoided. A vast majority of China-related issues, as well as broader issues of international stability and global governance, can be solved only on the condition of China's constructive engagement. Accordingly, it makes sense to complement the bilateral U.S.-Russia dialogue on China with activities within the tripartite U.S.-Russia-China format (thus building up a permanent Dialogue of the Three or D-3, as Chinese experts put it). It is also advisable to bring into to this dialogue the European Union, India, ASEAN countries, Japan, and other centers of power.

4.4.5.3. The creation of a multilateral security and development system in the Asia-Pacific region must be the key area of Russia-U.S.-China cooperation. It will eliminate the risk of a security vacuum that may objectively emerge as a result of the uneven development of the countries in this region. There are indications that China is beginning to realize the importance of creating such a system in order to forestall apprehensions of its growing power among its neighbor countries. The conception of such a system can be initiated by Russia and China, but a constructive approach to it on the part of the U.S. is highly desirable also.

4.4.5.4. It also looks expedient to start U.S.-Russian cooperation along the following specific bilateral and multilateral lines:

A tripartite Russia-U.S.-China dialogue on economic development and security in East Asia and the Pacific as a whole. With the

construction of the Eastern Siberia-Pacific Ocean pipeline and the development of cooperation with Malaysia and Thailand in space exploration Russia is becoming a more significant player in East Asia than ever before. Russia, China, Japan and South Korea should discuss the possibility of creating a free trade zone in the northern part of the Asia-Pacific region (a second center of economic integration in the region — after ASEAN).

- A tripartite Russia-U.S.-China dialogue on the world finance, climate change, nuclear non-proliferation, North Korea, and integration processes in the Asia-Pacific Region.
- Discussions on the possibility of the United States joining the SCO at the early stages, as an observer with the reservation that Washington should abandon any ideas of creating any geopolitical configurations in Central Asia without Russia's and China's participation.
- Reinforced U.S.-Russian and Russian-American-Chinese cooperation in the APEC, including that on the agenda of Moscow's presidency of the APEC in 2012.
- Intensification with U.S. support of trading and economic relations and political cooperation between Russia and U.S. allies in East and Southeast Asia.
- A broader dialogue between Moscow and Washington on the economic development of Siberia and the Far East, including raising resources from both the U.S. and its Asian allies (for detail see paragraph 4.4.6.).

4.4.6. The Siberia Project

4.4.6.1. One of the most promising areas of economic cooperation between Russia and the U.S. with the participation of China and other countries of the Asia-Pacific region and even the EU may be the development of Siberia and the Far East. Among other things, this may help prevent the risk of these areas falling under the economic (and, eventually, political) domination of China and the weakening of Russia's sovereignty over the region. In actual fact, China is not interested in this domination as it may bring consolidation and counteraction of external powers. The regions of Siberia and the Far East need external sources of modernization. Russia will not be able to promote their revival on its own. Yet the development projects offered by China are semi-colonial and resemble those proposed to African countries. In the meantime, the U.S. and other countries in Asia and the Pacific Rim are interested in access to natural resources in that region.

- 4.4.6.2. It would make sense for Russia to come out with an initiative to launch an international project for the development of Siberia and the Far East to draw companies and capital from the U.S., China, Japan, South Korea, India, ASEAN and the EU. It might be appropriate to launch this project within the framework of the APEC, using Russia's presidency of that organization in 2012. The meaning of this project is to create Russia-controlled competition among many countries and companies in Siberia and the Far East and thereby strengthen Russia's sovereignty over that territory. And also to provide increased international access to the resources of that territory.
- 4.4.6.3. The new rules of access for foreign companies should not resemble the production sharing agreements (PSAs) Russia concluded in the 1990s; rather, they should contribute to the influx of new technologies into the region and to launching with the help of foreign capital of processing, mining and high-tech industries there, including modern farming targeted towards fast-growing Asian markets. This will help reduce the influence of the anti-Russian lobby in the U.S. and create a group of influential businessmen and politicians interested in strengthening cooperation with Russia.
- 4.4.6.4. Multilateral participation of American, Chinese, Asian and European companies in the development under Russian control of resources in Siberia and the Far East, as well as the supply to China of finished agricultural, pulp and paper and energy products which it needs for growth and development, may have far-reaching positive geopolitical effects. Namely, this may ease U.S.-China rivalry on foreign markets (in Africa, the Greater Middle East and Latin America) and on the global scale in general, minimize the need for China to "win over" the needed resources through a buildup of the armed forces, and, consequently, encourage peaceful rise of China beneficial for all.

4.4.7. The Arctic Project

4.4.7.1. There is a vast potential in the Arctic for positive interaction by Russia and the United States (again, with the involvement of other countries — Canada, Norway, and Denmark). They should abandon the current philosophy of competition for unexplored resources of the Arctic and prevent militarization of the region. They should get ready to use — jointly with other countries — the opportunities of unobstructed shipping in the Arctic that, according to some estimates, will emerge within five to seven years as a result of global warming and the melting of Arctic ice. The Northern Sea Route project may be revived, which will be a powerful incentive for broad-

ening U.S.-Russia economic cooperation. Russia will also obtain an additional, external resource for the economic development of its northern territories. Finally, the development of undersea resources in the Arctic, if they do exist and are economically accessible, will be possible only through extensive international cooperation, with due regard for the sovereignty of Arctic states. Today is the right time not for a tug of war (which in the present circumstances looks like a farce), but for devising a project for joint peaceful exploration of the Arctic — perhaps with greater involvement of the Arctic Council.

4.4.7.2. Cooperation between Russia and the United States, involving Canada, in developing the Bering Sea and the North Pacific in general, which is one of the least developed regions of the world, may prove an important part of this project. Its development will intensify trans-Pacific trade, become a visible symbol of positive cooperation between Russia and the United States and may become one of the most important contributions to the expansion of trading and economic relations between the parties in general. Creating a free economic zone of Kamchatka-Alaska or, more generally, of the Bering Sea, may prove a promising idea.

4.4.8. Cooperation in Combating International Terrorism

The agenda of cooperation between Russia and the United States in combating international terrorism also needs expansion. First and foremost, it will make sense to narrow differences between Russia and the U.S. in their understanding of who should be branded international terrorists. This will help intensify efforts to establish an international legal framework for combating international terrorism (the UN Convention). Also, it will be possible to step up exchange of intelligence information and coordinate special operations against terrorist networks. It is advisable to conclude special agreements on cooperation by the security and intelligence agencies of Russia and the U.S. Given the transnational nature of the threat of international terrorism, Russia-U.S. cooperation in this area should be made part of multilateral efforts by the international community in the broadest possible format.

4.4.9. New Guidelines for Cooperation in the Economy

4.4.9.1. It is important to invigorate the stagnant dialogue between Russia and the United States in the field of investment³⁷. It is

worth discussing the possibility of creating additional guarantees for American capital, and foreign capital in general, above all in Siberia and the Far East. Given the fact that even technological modernization of Russia is impossible without a massive influx of foreign capital, and bearing in mind that corruption and the abuse of law in Russia objectively holds back foreign direct investment, Moscow should probably resume the idea of investment insurance and support by delegating these functions to state-owned bank or institutions.

4.4.9.2. It would be appropriate to consider again the possibility of opening branches of foreign banks in Russia, including U.S. banks, based on international banking standards, which will help improve the Russian banking system.

4.4.9.3. It is in Russia's interests to build broader cooperation with the U.S. in the field of high technology and innovation, rather than attract American companies to Skolkovo. It is advisable to expand cooperation in space exploration (with particular emphasis on the period after 2020, when the lifecycle of the current International Space Station will expire) and to actively involve the two countries' universities, research centers and companies into a dialogue on innovation. Russia and the U.S should expand cooperation on energy efficiency — above all, by creating preconditions for broadening the participation of American companies in upgrading Russian infrastructures (the utilities, water supply and transport), which is a major cause of wasteful spending of electricity and thermal power in Russia.

4.4.9.4. Russia and the U.S. should be more active in coordinating policies within international financial institutions (the IMF, World Bank) and regulatory forums (G20 and G8). Russian gold and foreign currency reserves are big enough for Russia to expect the G7 member-states to take its opinion on world finance issues into account to a greater degree.

4.4.9.5. It would make sense to expand the agenda of Russian-American dialogue on trade. Alongside work for Russia's accession to the WTO, it would be appropriate for major economies of the world to enter into a dialogue on the future of a new world trading system. Indeed, we are likely to see a gradual weakening of universal rules and institutions governing international trade and the strengthening of regional trading and economic blocs and alliances.

4.4.9.6. Finally, Russia and the U.S. should expand the agenda of cooperation in the sphere of peaceful atomic energy. This is one of the few areas where Russia is holding leading positions. Cooperation

³⁷ Washington is blocking talks on a bilateral agreement on mutual guarantees and investment promotion, because it doubts that in the context of domestic problems with the rule of law such an agreement will fail to become a reliable tool to ensure the interests of American companies.

in this field was for many years held back by the U.S. which feared the strengthening of Moscow's positions. This policy did not work and damaged the U.S. itself. Now great opportunities are opening up as the U.S.-Russian Agreement for Cooperation in the Peaceful Uses of Nuclear Energy, called the 123 Agreement, has come into effect. Yet, the countries should go beyond commercial cooperation now taking shape in this sphere (trade in nuclear fuel). Firstly, it will be expedient to combine efforts to develop a new-generation nuclear reactor, which would substantially reduce Russia-U.S. competition in this area and enhance trust. The partners may also eventually develop joint international commercial projects in the markets of third countries. Secondly, the U.S. (as well as France and Britain) might furnish greater assistance to the International Uranium Enrichment Center that Russia and Kazakhstan have established in Angarsk. These efforts would contribute, among other things, to strengthening the nuclear nonproliferation regime.

4.4.10. Interaction in Science and Education

4.4.10.1. Science and education are among the most promising areas of U.S.-Russia cooperation. The U.S. remains the world leader in research and development, primarily in the sphere of high technology and innovation, as well as in the humanities. The leading American universities (Harvard, Stanford, Yale, Columbia, Georgetown, Princeton, etc.) will for long vet remain the best in the world. Meanwhile, Russia has seriously weakened its positions in these fields over the last 20 to 30 years. Having greatly destroyed the Soviet system of science and education, it has failed so far to create a new, competitive model and is already lagging behind countries that are developing fast in these fields, for example China. In this respect, close scientific and educational cooperation with the United States in the fields of technology and the humanities would be exceptionally important for overcoming Russia's current backwardness in technology and mentality, for modernizing the Russian economy and society, and building up the Russian economy's innovation potential.

4.4.10.2. First of all, it would be advisable to intensify university cooperation, which has so far been sporadic and which is insufficiently financed. This cooperation must be made permanent. To this end, the parties may set up a special U.S.-Russian foundation and a special intergovernmental commission. There should be extensive student and faculty exchanges and internships. In addition to improving skills and competence and providing new expertise, they

will create a basis for human and professional contacts required for building the proposed model of friendly and selectively allied relations between the two countries. The parties should systematize and intensify efforts to analyze, discuss and harmonize their educational programs, including the study of the curricula by the other party's specialists. These efforts should first of all involve the leading Russian universities, which would later share the experience with other universities in Russia. Amidst the fast-changing world economy, politics and increasingly complicated and complex environment, it would make sense to work out, jointly and on a permanent basis, new educational standards and new curricula, and to develop new avenues of research.

4.4.10.3. Much importance should be attached to broader and deeper R&D cooperation between Russian and U.S. universities and research institutes and centers. In the field of the humanities, this cooperation will help Russia consolidate prerequisites for the emergence of a strong civil society, the culture of law and the rule of law, and for the recognition of the value of the personality and human rights, which fully meets the national interests of both countries. In the field of the natural and exact sciences, cooperation will help strengthen the two countries' leadership in areas where they are still leaders, extend this leadership to new spheres and build up confidence in each other. Close R&D cooperation would weaken the inertial tendency of the elites to fence themselves off from each other and prevent a spillover of knowledge, and would thus become another basis of friendly relations between Russia and the United States in the new world.

4.4.10.4. Finally, R&D cooperation also requires creating an appropriate financial and institutional infrastructure. The establishment of a U.S.-Russian Foundation for joint fundamental and applied studies would be positive in this respect.

4.4.11. Cooperation in Managing Effects of Climate Change

4.4.11.1. It is desirable for Russia and the U.S. to activate a serious discussion of the economic, demographic and other impacts of global climate change. It should encompass such issues as the geographic drifting of agricultural production and its consequences for the world economy and the international division of labor; intensification of international competition for food and water; forecasting of natural and, perhaps, man-made cataclysms associated with global warming; the forecasting of migration vectors and, consequently,

of socio-economic, ethno-religious and political issues in different countries. It would be expedient to give thought to elaborating new rules to govern the global market of food and drinking water, and also to take measures to prevent man-made disasters and eliminate their consequences and the effects of climate change-related natural disasters.

4.4.11.2. If scientific analysis produces conclusions about the possibility of a marked increase in food production in Russia, primarily for Asian nations experiencing food shortages, it would be appropriate to obtain massive investment and technological assistance from the U.S. — along with other countries (China, Japan, South Korea, etc.) to the development of modern agriculture in Russia.

4.4.12. Freedom of Movement

Although Russia and the United States have already pledged to discuss measures to facilitate traveling, which is essential for building up mutual trust and developing cultural, economic and trading cooperation, the objectives of such cooperation — the way they are set now — look insufficient. Despite the United States' negative attitude to the idea of liberalizing border crossing, Russia already now should raise the question of transition to a visa-free regime in the long term. This will be an important indicator of trust and Russia's wish to qualitatively change the "spirit" of the U.S.-Russia relations.

4.4.13. Year of the United States in Russia, Year of Russia in the United States

Holding Year of the United States in Russia and Year of Russia in the U.S. would give a strong boost to efforts to improve the political atmosphere, build up practical interaction in many areas, and intensify political dialogues and contacts between business and civil society of the two countries. Traditionally, such events involve a series of activities that, first, symbolize a friendly nature of mutual relations and bring the two societies closer together, and second, help broaden the agenda of positive interaction. Holding such a Year in 2012 would reduce the negative impact on the U.S.-Russia relations from election campaigns in the two countries.

THE DEVELOPMENT OF THE MIDDLE EAST — VISION-2020

Report by the Group of the Valdai International Discussion Club and the National Research University Higher School of Economics

Authors

Alexander Aksenyonok — Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation; Advisor to the Chairman of the Board of the Vnesheconombank State Corporation.

Co-author and executive editor: Fyodor Lukyanov — Editor-in-Chief, Russia in Global Affairs journal; member of the Presidium of the Council on Foreign and Defense Policy (SVOP).

Acknowledgements

The authors express their profound gratitude to Yevgeny Primakov — Member of the Russian Academy of Sciences and President of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation, for his valuable advice and helpful comments. The authors greatly appreciate the contribution of the members of the working group who drafted the report. This publication has benefited from their ideas and proposals. The working group included: Leonid Burmistroy — Deputy Editor-in-Chief of the Russian News & Information Agency RIA Novosti; Sergey Vershinin — Director of the Middle East and North Africa Department of Russia's Foreign Ministry; Irina Zvyagelskaya — Vice President of the International Center for Strategic and Political Studies at the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences; Alexander Ignatenko — President of the Institute of Religion and Politics, member of the Public Chamber of Russia; Sergey Karaganov — Chairman of the Presidium of the Council on Foreign and Defense Policy (SVOP), Dean of the School of the World Economy and International Affairs at the National Research University Higher School of Economics; Grigory Kosach — Professor of the School of the Contemporary East at the Department of History, Political Science and Law of the Russian State University for the Humanities; Vitaly Naumkin — Director of the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, President of the International Center for Strategic and Political Studies; Leonid Syukiyainen — Professor of the Department of the Theory of Law and Comparative Law at the National Research University Higher School of Economics; Gennady Tarasov — Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation; and Anton *Khlopkov* — Director of the Center for Energy and Security.

Contents

1. The Middle East in the Contemporary World2	16
2. The Upheavals of the Early 21st Century and the Situation in The Region	18
3. Modernization and the Crisis of Statehood	21
4. Prospects for the Palestinian-Israeli Settlement	24
5. Iran's Nuclearization and Proliferation of Nuclear Weapons	28
6. Conclusions	30

1. The Middle East in the Contemporary World

- 1.1. The resource-rich and densely populated Middle East has never been in the periphery of world politics; however, in the 21st century the Middle East problem has become obviously pivotal to global development.
- 1.2. The termination at the end of the 20th century of the bipolar confrontation, which structured the world in a certain way and which helped to find a balance of forces and interests, has complicated internal processes in the region and raised the issue of its new self-identification. The ideological vacuum has quickly begun to be filled with more traditional forms of consciousness, above all religious and nationalistic ones. This factor has a mixed impact on the course of events, especially in areas where the interests of major political players intersect.

Formerly, great powers had an ability (although not an absolute one) to influence negative regional processes, whereas now these processes often are out of control and develop in line with their own intrinsic logic.

- 1.3. We can state that:
- **first**, it is impossible to adequately forecast developments in the conditions of globalization without a comprehensive understanding of how intra-regional factors interact with external factors;
- second, the Middle East has been swept by dramatic changes; it is undergoing a change of political generations, and the entire region is on the verge of fundamental changes of the scale and vector that are difficult to predict;
- third, the Middle East countries are in several areas lagging behind the most advanced modern states, and until they reduce this gap they cannot hope for sustainable social, economic and political progress; comprehensive modernization can yield results only if it is based on a balanced approach that would harmoniously combine tradition and innovations:
- fourth, there is a huge security vacuum in the region, which is exacerbated by a combination of traditional problems (the persisting interstate and religious conflicts) and new challenges (the proliferation of weapons of mass destruction, the growing shortage of water resources, etc.):
- fifth, the models proposed for resolving the conflicts, which are still being discussed, have largely been exhausted; markedly new

approaches are needed that would take into account the trends of the current changes.

1.4. The authors of this report did not seek to make a comprehensive analysis of the developments in the Middle East, yet they wanted to raise some issues that are crucial for the region's development in the period until 2020.

2. The Upheavals of the Early 21st Century and the Situation in the Region

- 2.1. The beginning of the 21st century has seen a dramatic increase in the attention of the leading countries of the world to energy security, and a heightened global competition for control over hydrocarbon resources and routes for their transportation. As a result, the Middle East as the world's largest reservoir of hydrocarbons could not but find itself at the intersection of interests of major world powers.
- 2.2. After the Cold War, attempts were made to achieve in various formats a political solution to the key Middle East conflict the Arab-Israeli conflict, and at some point it seemed that the deadlock in the situation was broken. However, the lack of consistency and coherence in the actions of external forces and the unreadiness of the immediate parties to the conflict to look for reasonable compromises led to frustrations and failures of peacekeeping efforts in the 1990s.
- 2.3. The situation in the Middle East deteriorated sharply after the neo-conservative administration of the United States attempted to implement the large-scale "Greater Middle East" project. It planned to modernize Muslim countries by imposing Western democratic standards on them through political, ideological or military pressure.
- 2.4. It is difficult to determine unequivocally Washington's real strategic calculations and ideological motives. Were its actions a shock reaction to the unprecedented attacks on the United States, or a sincere intention to assume the burden of leadership in the struggle against common threats, or a manifestation of state egoism, or a desire to gain control over the world's largest hydrocarbon reservoir, or dogmatically interpreted messianic romanticism?
- 2.5. In any case, at that crucial point, instead of an orderly and controlled evolution, the region was plunged into a whirlpool of upheavals. The practical implementation of the project for reconstructing this part of the Muslim world took place amid an ideological campaign sometimes with an anti-Islamic tint that accompanied counterterrorism operations, constant threats to Iran and Syria, and hasty military actions, especially in Iraq. The U.S. administration used the presence of new challenges (international terrorism, drug trafficking, WMD proliferation, etc.) to justify the "emergency situation".

- 2.6. The results of the U.S. Middle East policy turned out to be opposite to the declared goals. It was largely for this reason that the new U.S. president, Barack Obama, announced plans to reconsider the practice of unilateral actions, to closely coordinate his moves with the European allies, and to "reset' relations with Russia in order to find a balance of interests with it in many regions, including the Middle East. Actually, Washington has given up its policy of "promoting democracy" and markedly reduced the ideological content of its policies.
- 2.7. Yet a sensible and constructive position of the United States is not enough for reaching a comprehensive settlement in the Middle East. Moreover, if Obama's pragmatic policy fails, it cannot be ruled out that the pendulum of U.S. policy may swing in the opposite direction. In the worst-case scenario, isolationist or neo-conservative approaches to relations with the outside world may prevail.
- 2.8. The growing popularity of politicized Islam, which came as a response to attempts of external pressure, boosted the influence of the radical opposition in some Middle Eastern countries that uses legal methods. The Hamas movement won parliamentary elections in the Palestinian territories. Islamists also increased their representation in the parliaments of Egypt, Jordan and Kuwait, while Hezbollah, a Shi'a party in Lebanon, gained political weight and military strength.
- 2.9. Middle Eastern rulers came under double pressure. On the one hand, they faced U.S. demands for democratization, which did not rule out the replacement of traditional ruling elites by force; on the other hand, there was strong discontent among the masses of ordinary Muslims about their position. It took the authorities enormous efforts to neutralize an unprecedented upsurge of terrorism in Egypt and in the cradle of Islam, Saudi Arabia.
- 2.10. The general destabilization in the region has increased the significance of non-governmental or non-system players, such as extremist Islamic organizations, including those united by al-Qaeda, or groups representing Shi'a minorities in some Arab countries, and strengthened the positions of Iran, which many analysts view as the main "winner" of the U.S. Iraqi campaign. Meanwhile, Iran itself is facing serious internal challenges, which was graphically manifested by the presidential elections in June 2009 and subsequent events.
- 2.11. The heightened tensions over Iran's nuclear program have created one more uncertainty factor that may affect not only the regional but also global political situation. Attempts to resolve the Iranian problem by force, be it a U.S. or Israeli operation, may have unpre-

dictable consequences. Such a scenario cannot be ruled out, as Israel views Iran's acquisition of nuclear status as an existential threat.

- 2.12. Since the U.S. "shuttle diplomacy" was crowned with the conclusion of a peace treaty between Egypt and Israel, most Arab leaders, even those who will never admit this in public, have seen America as the only force capable of bringing conflicting parties to compromise solutions. This is largely true as the United States has a unique arsenal of most diverse levers of pressure on regional political players, especially Israel.
- 2.13. However, the Muslim man-in-the-street took the "war on terror" and waves of anti-Islamism in the United States and Western Europe as the declaration of war on Islam. The Middle East was swept by anti-American passions which at times grew into universal hostility towards the West in general. Seventy-nine percent of people polled in four countries (Egypt, Morocco, Pakistan and Indonesia) said the United States wants to divide and weaken the Muslim world. An overwhelming majority of those polled in Egypt, which has special relations with the U.S. and which is one of the largest recipients of U.S. aid, approved of the armed resistance to the American military presence in Iraq and Afghanistan. Although these trends cannot be assessed as irreversible yet, the events of recent years have shaken the legitimacy of the United States as the most authoritative player in the Middle East.
- 2.14. The Barack Obama administration has declared its plans to begin withdrawing troops from Iraq and Afghanistan in the fore-seeable future (2010–2011). This move may have a significant impact on the security situation. First, it is not obvious that those countries will be able to preserve at least relative stability upon the withdrawal of foreign troops. Second, a large number of professional militants will become "unemployed" then and may turn their eyes to neighboring states and the countries they come from. This factor will require, inter alia, coordination of efforts by special services of various countries, both in the region and beyond, as this militant wave cannot be stopped on one's own.
- 2.15. The developments in the region seen in dynamics suggest that the U.S. position towards the region may gradually change in the coming decades. As the focus of world politics shifts from the Euro-Atlantic to the Asia-Pacific space, Washington will have to adjust the hierarchy of its priorities, while the growth of new "non-Western" centers of power and influence can cause the U.S. to take into account a broader palette of views on the Middle East situation.

3. Modernization and the Crisis of Statehood

- 3.1. Although the way chosen by the George W. Bush administration to solve Middle East problems was highly erroneous, the issue of the need for comprehensive modernization was raised with good reason. The need for reform is ripe, which was manifestly shown in the UN Arab Human Development Report 2003. The development rate problems of the Middle East are particularly evident if compared with other regions of the Islamic world, for example, Southeast Asia
- 3.2. However, viewing modern development as opposed to national and religious traditions would be a guarantee of failure. In most Muslim countries, the modernization and democratization project can be implemented and yield the desired results only if this is done within the framework of the deep-rooted historical traditions or, at least, if these traditions are taken into account as this is done, for example, in Japan and the East Asian "Tigers". And vice versa, political reforms will not succeed if they are implemented as an alternative to Islam and, therefore, if they are viewed by the Muslim community as a threat to their religious values.
- 3.3. The authorities and the larger part of society in Middle East countries are objectively interested in the development of democratic institutions, but only if there is political stability and security because destabilization is good for extremists. In turn, stability and security are possible only if democratization plans are linked to Islamic norms and customs that are not at variance with democratic values, and if the reforms are given an Islamic rethinking which should be moderate, balanced and civilized, rather than extremist and aimed at opposing Islam to democratization.
- 3.4. Such a strategic approach is in the interests of the international community, whose priorities include preserving political stability and strengthening security in the region. Russia is also interested in such an approach. Neither the West, nor the Muslim world needs a confrontation over the compatibility of democratic values and Islamic political and legal traditions. For example, the West will hardly reduce the terrorist danger by exporting democracy to replace Islam.
- 3.5. The past experience has shown that a policy of rejecting Islam would only increase the influence of Islamic radicals and the number of their supporters. At the same time, a policy towards arti-

ficial democratization and reorientation of the traditional Muslim society to liberal values at the expense of Islamic political and legal culture would pose a threat of destabilization and, therefore, would undermine both regional and global security.

- 3.6. Therefore, the modernization strategy must be aimed at involving the Muslim world in the globalization process together with Islamic values, including political and legal, that are compatible with worldwide democratic principles and reconsidered in line with contemporary realities. Naturally, conflicts between Islamic and Western approaches are not only possible but, in some cases, inevitable. Yet there still is a possibility to make further steps towards overcoming differences between these approaches, while the limit for the two positions' convergence is far from being achieved yet.
- 3.7. The relationship between democratization, if this implies the establishment of liberal political values, and Islam in the Muslim world is ambiguous and contradictory. For example, theoretically democratization can serve to neutralize Islamic extremism. At the same time, the development of democracy often gives political advantage to radicals. The political and legal legacy of Islam, first of all the absence of a separation of secular and religious powers according to the principle "Render to Caesar the things that are Caesar's, and to God the things that are God's," sometimes creates obstacles to democratization. At the same time, the Islamic political and legal culture can provide wide support for democratic reforms, strengthen security and stability, and promote a higher level of social consensus. This means it can become an ally of democratization.
- 3.8. Middle East countries need modernization also because they, as parties to all global processes, are exposed to external factors. The development of the world is now characterized by a general growth of pressure from the global environment (the growing influence of non-state actors and transborder phenomena) on nation-states as a structure-forming and stabilizing element of the international system. This situation issues particularly serious challenges to many countries in the Middle East with a relatively young and still developing statehood.
- 3.9. In this context, the policy conducted by the neo-conservative U.S. administration looked particularly irresponsible, as it undermined state stability in the region under the slogan of promoting democracy, and actually destroyed the most stable state there, namely Iraq.

- 3.10. Washington's ill-conceived policy boosted Iran's influence in the region, and Teheran jumped at the opportunity. It gained control over Shi'a-populated areas in southern Iraq, which enabled it to regulate ethnic tensions in that country. Also, using its special allied ties with Syria and the Palestinian and Lebanese organizations Hamas and Hezbollah, Iran can influence developments in the Palestinian territories and Lebanon.
- 3.11. Iran's increased ambitions have ignited a new round in the historical confrontation between the Sunni majority and the Shi'a minority throughout the Middle East. The ruling Sunni dynasties in the Gulf region view the rise of Iran as a threat to their vital interests, which adds a regional dimension to the heightened religious conflicts.
- 3.12. Some experts do not rule out that in the period before 2020 the Middle East may see changes that, in the worst-case scenario, may even affect the configuration of some countries' borders. Possible developments may include an escalation of conflicts in the Arabian Peninsula, an aggravation of the situation in Lebanon, and increased activities of non-system actors across the region. Indicative in this respect is the situation of recent years when the Middle East has been a zone of constant conflicts, although no one is fighting anyone at the inter-state level there. Even Israel has in the last few years been fighting not against the Lebanese or Syrian armies but against armed groups of the Lebanese Hezbollah and the Palestinian Hamas. Similarly, it is not at all regular armies that are confronting the NATO-led multinational forces in Iraq and Afghanistan.
- 3.13. There is a prevailing view in Russia's expert community that the development of the Middle East and the creation of a security system there is impossible without active measures to strengthen the statehood of the Middle East countries through their consistent modernization. The latter must be harmonized with local cultural and religious traditions and, at the same time, must promote the development of modern societies in the region with an effective system of government that would respect the rights and freedoms of citizens. This would help defuse intra-state conflicts and create a more constructive atmosphere for the solution of regional problems.

4. Prospects for the Palestinian-Israeli Settlement

- 4.1. The prospects for structuring regional security and easing tensions may appear only after tangible progress in the Palestinian-Israeli settlement is achieved.
- 4.2. There have been many attempts in the past 15 years to find a format for the Middle East settlement. The previous international efforts should not be dismissed as entirely unsuccessful. A major breakthrough was the United States' acknowledgement of the "two-state solution" formula for the Palestinian problem, based on the coexistence of two neighboring states: Israel and Palestine in the territory of the West Bank and the Gaza Strip. In principle, Israel has accepted this formula, too.
- 4.3. Regrettably, the Arab peace initiative has remained largely underestimated. It promised peace with Israel in exchange for its withdrawal from the occupied Palestinian territories and Syria's Golan Heights, and the establishment of a Palestinian state. For the Arab world, especially the oil monarchies of the Persian Gulf which are deeply integrated in the world economy, the abeyant Palestinian problem hangs increasingly heavy. The emerging middle class and new business circles in this region may eventually become a factor of social support for the peace movement. All those positive developments of the past have created a certain conceptual platform and political prerequisites for a search of mechanisms to implement a peaceful settlement. During the 2000 Camp David talks with Bill Clinton as mediator, the parties showed close understanding but fell short of a breakthrough.
- 4.4. The Quartet of international mediators had to work under the heavy burden of the generally destructive situation in the region: the uncompromising stand and maximalism of the negotiating positions and the provocations by extremists on both sides. The situation aggravated after a split in the Palestinian movement as its radical wing, the Islamic movement Hamas, came to power in the Gaza Strip. Hamas does not recognize Israel's right to existence and refuses to abide by the former Israeli-Palestinian agreements, brokered by the international community.
- 4.5. Acts of terror and Palestinian missile attacks considerably limited the room for maneuver for the moderate forces in Israel and the Palestinian autonomy. The support of these forces by external

- players was obviously insufficient. As a result, the peace efforts dead-locked. The victory of the rightist coalition in Israel led by Likud Party leader Binyamin Netanyahu and the weakening positions of Mahmoud Abbas created another impasse.
- 4.6. Many in the region pinned hopes on Barack Obama's transforming the U.S. strategy. But Washington's inability to induce Israel to freeze its settling activity put the brakes on another attempt to break the deadlock. Perhaps, Barack Obama's agenda is too packed (Iran, Afghanistan, Iraq and the internal problems of health care reform) to risk further complications by confronting Israel, which is supported by influential forces within the U.S., including in the upper echelons of the U.S. politics.
- 4.7. Regardless of whether or not elections in the Palestinian territories take place, one might expect radical anti-Israeli sentiments there to gain momentum. Against this background, the Islamic movement Hamas has more chances to gain the upper hand in the Palestinian movement peacefully or by force.
- 4.8. The situation warrants the conclusion that the traditional forms of settlement have been exhausted. What options are still open?
- 4.8.1. "Forced" settlement, in case the parties to the conflict are unable to reach an accord and the mediators' efforts are not yielding results. This approach may find enough supporters among Arabs and Israelis. It is easier to justify mutual concessions by outside pressure, generously spiced with the financial carrot, as was the case during the Camp David accords between Egypt and Israel. The very establishment of the State of Israel was imposed by the international community: the Arabs faced the fact of the establishment of a Jewish state in Palestine, while the Israelis faced the establishment of an Arab state by their side.
- 4.8.1.1. The awareness of common threats and common interests in global security may give an impulse to launching collective political actions to settle regional conflicts. It would be possible to boost the role of the Quartet of the Middle East mediators, for example by coordinating moves between Russia and the European Union which aspires to a higher profile in international affairs.
- 4.8.1.2. A Russian-European or, possibly, Russian-French tandem (France has traditionally pursued an active policy in the Middle East, which is explained by historical, economic and demographic reasons), while not substituting the U.S. mediation, could eventu-

- ally induce the Americans to look for ways of exerting pressure on its Israeli ally. A higher profile of the European Union and Russia in the Middle East would expand room for political-diplomatic maneuver in the region and the array of instruments available to the international community.
- 4.8.1.3. At the same time, setting up "the pressure group" in the present reality would encounter serious difficulties. Despite mutual declarations, the members of the international Quartet lack coordination in approaches to the tactics of their actions and rival each other for considerations of prestige. The United States traditionally seeks to monopolize its peacekeeping role and feels jealous of the involvement of other partners.
- 4.8.1.4. All these factors diminish prospects for exerting pressure on the parties to the conflict by mediators that would be proportionate to their role. In addition, the general state of the international system and its key institutions, including the UN, will inevitably cast doubts on the legitimacy of the actions to impose this or that decision.
- 4.8.1.5. The freezing of progress towards a Palestinian-Israeli settlement or an obvious failure of this process will result in a further decrease in regional and global governability.
- 4.8.2. Enlargement of the group of mediators with new participants from among rapidly developing states that are boosting their economic and political weight. For example, such countries as China, India, Malaysia and South Africa have no negative legacy in relations with the Middle East. Some of these developing countries have a vested interest in stabilization in the region, to say the least, because they depend on supplies of hydrocarbons from the Middle East.
- 4.8.2.1. At the same time, none of the "young" great powers has shown an interest in getting involved in the settlement of international conflicts that do not concern them directly, especially in case of such chronic and intractable conflicts as the one in the Middle East. Also, any expansion of the group of mediators has its limits, beyond which it might become inefficient. That is, this option is unlikely to materialize and bring the desired effect.
- 4.8.3. Institutionalization of the status quo and a decrease in the general level of violence. There is an opinion that since it is impossible to reach a political decision in the present conditions, one might at least set the objective of strengthening security, in order to avoid the use of force or wars, be it terrorists or guerillas' attacks against Israel or retaliation by the Israeli army.

- 4.8.3.1. This option will require a higher level of interaction between secret services, the resumption of a full-scale dialogue on security problems, accords on concrete issues and avoidance of provocations. It may also require the involvement of international mediators and observers as guarantors of the non-use of force and the settlement of disputes by political methods.
- 4.8.3.2. This model, in the opinion of its supporters, would provide for increasing the standard of living of both the Israelis and the Palestinians. In the future, it may create an atmosphere for a more serious discussion of possible options when suitable conditions have developed. In actual fact, this is the essence of the latest statements by some Hamas leaders: not peace, but ceasefire.
- 4.8.3.3. Any attempt to put this option into practice is dangerous, because the idea to attain security without a political solution or, at least, clear moves towards it can provoke a much more radical reaction in the near future. In other words, it would mean driving the problem inwards instead of resolving it.
- 4.9. No matter what model is selected, one can hardly avoid the following.
- 4.10. The establishment of two states which is still regarded as the objective of the Middle East process requires from both parties concessions of a scope one can hardly conceive in practice. In the event of Palestine's unilateral declaration of independence within unclear borders and with a vague international status none of the existing problems will be resolved, and the existing ones can only worsen.

5. Iran's Nuclearization and Proliferation of Nuclear Weapons

- 5.1. Iran's nuclear program is the most acute international problem directly related to the Middle East. The strengthening of its military, above all missile potential, along with the insufficient openness of Iran's research into peaceful uses of nuclear energy caused apprehensions among its neighbors (Israel in the first place) and other countries.
- 5.2. The danger emanating from the uncontrolled proliferation of nuclear weapons is global, therefore the efforts taken by the international community are crucial. Active and coordinated efforts are needed to achieve an acceptable solution of the Iranian problem, because Teheran's acquiring the nuclear status will put in doubt the prospects of the Nuclear Non-Proliferation Treaty and sharply deteriorate the situation in the region. Iran's readiness to productively cooperate with the international community in the solution of this problem is a measure of the maturity and responsibility of Teheran which aspires to a higher international and regional role.
- 5.3. At the same time, the recent developments in nuclear proliferation warrant the assumption that it is practically impossible to prevent states that are actively seeking to acquire nuclear weapons from obtaining them in the long run. As practice shows, special concern over the Iranian and North Korean nuclear programs stems not so much from the fear of their turning nuclear as from the fact that both regimes are in conflict with the United States. Meanwhile, the nuclear status of India and Pakistan which maintain good relations with Washington has actually been legitimized by the U.S., while the world has been tactfully "turning a blind eve" to Israel's weapons.
- 5.4. A popular argument is that Iran, if it comes in possession of nuclear weapons, might provoke the domino effect across the entire Middle East. But the gravity of the problem is overestimated due to political considerations. Since none of the states in the region has the required technological potential, they will be unable to develop a nuclear weapon within a relatively short period of time (5 to 10 years), although the interest in the military use of the atom in the Middle East will be growing. In this connection, the possibility of someone's acquiring ready nuclear charges, for example, from North Korea, is particularly dangerous.

- 5.5. There are no reasons to believe that a solution might be found within a foreseeable future. At any rate, it is closely linked with the settlement of the Palestinian problem and complete normalization of Israel's relations with the Arab world under international guarantees. The idea to create a nuclear-free zone in the Middle East, proposed by Iran 35 years ago, has no prospects due to Israel's refusal to join the Nuclear Non-Proliferation Treaty.
- 5.6. Taking into account the high probability of Iran's developing nuclear weapons, and, consequently, the regional situation's evolving into an entirely new phase, one might consider various variants to ensure security:
- 1. Offering a "security umbrella" to Middle East countries by "legitimate" nuclear powers, first and foremost Russia and the United States.
 - 2. Deploying a collective missile defense system in the region.
- 3. Renouncing nuclear weapons programs by both Iran and Israel.
- 4. Institutionalizing a system of regional nuclear deterrence along the lines of the India-Pakistan model.
- 5.7. Although the proliferation of nuclear weapons is a very undesirable scenario, we should admit that its possession by two superpowers during the Cold War helped prevent a conflict between them and contributed to strategic stability. If nuclear proliferation cannot be stopped, we should think of ways to make nuclear weapons play a stabilizing role in the new circumstances.

6. Conclusions

- 6.1. The solution of the region's problems in all fields is impossible without an active strategy of modernization and development, which would provide for the strengthening of the existing states on a modern basis while taking into account local traditions and culture.
- 6.2. The structuring of security in the region by 2020 is not a very realistic prospect. The burden of old and new problems is too great, and the level of violence and conflicts is rather high. "Rocking the boat" in the existing states can result in the appearance of new conflicts. There is a hypothetical possibility of a "package agreement"; however, considering the region's extreme heterogeneity and the great number of various factors and groups of interests, its practical implementation looks impossible.
- 6.3. The key issue is the state of the Israeli-Palestinian conflict and the ability, if not to approach a political settlement, then to secure an acceptable level of stability in the region.
- 6.4. The role of non-regional players is increasing, not so much in mediating as in the direct support of the ruling regimes which are experiencing internal problems. Change of government may result in a sharp radicalization of the political setup in these countries.
- 6.5. International efforts are needed which would take into account the complex nature of regional problems and common interests. The U.S. will continue to play the decisive role, but it must not monopolize it. It is necessary to increase the roles of Russia and the European Union in the Arab-Israeli settlement, and consider inviting new great powers. A Middle East strategy coordinated between them could influence Washington and lend more balance to its mediating mission.
- 6.6. The strengthening of the non-proliferation regime in the current situation does not appear possible. No headway is likely until 2020. In the event of failure of the efforts to settle the Iranian nuclear dossier, a surge of interest from other countries in ensuring security in the new conditions is inevitable. The international community should be ready to offer various options of guarantees to these states. A vigorous dialogue over these issues is needed between the old powers, as well as between them and countries of the region.
- 6.7. The confrontation between Iran, which seeks to strengthen its regional positions, and the Gulf States will gradually intensify, affecting energy security. However, it is unlikely to escalate into an

armed conflict, due to the parties' weakness and the extensive foreign military presence in the region. The general balance of forces would tip in favor of the Gulf's oil monarchies, which have embarked upon the road of the effective use of their tremendous financial resources for modernization purposes. Stability in Iran cannot be guaranteed, although in case it successfully overcomes its domestic political problems, Teheran may considerably strengthen its positions in the region.

Научное издание

Россия: стратегия для нового мира

Сборник докладов Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова* Редактор-корректор *А.А. Архипова* Художественный редактор *А.М. Павлов* Компьютерная верстка и графика: *Н.Е. Пузанова*

Подписано в печать 29.03.2011. Формат $60 \times 88^{1}/_{16}$ Гарнитура NewtonC. Усл. печ. л. 14,0. Уч.-изд. л. 11,5 Тираж 500 экз. Изд. № 1431

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» 125019, Москва, Кочновский проезд, 3 Тел./факс: (495) 772-95-71; (499) 611-15-52