

Баренцево сотрудничество.

Новый региональный подход к международной политике на Крайнем Севере.

Рюне Рафаэльсен

Падение берлинской стены в 1989 году ознаменовало конец холодной войны. Кто-то говорил, что это конец истории - «идеология умерла». На Севере признаки новой эры появились уже в 1987 году, когда Михаил Горбачёв, выступая с речью в Мурманске, призвал к расширению сотрудничества с соседними Северными странами. Одновременно менялся в положительную сторону климат на российско-норвежской границе – путешествия на Северо-Запад России стали проще во всех отношениях. Число зарубежных поездок резко возросло.

Советский Союз стал историей в декабре 1991 года, а всего годом позже новая Россия стала равноправным и сильным партнёром в новой региональной инициативе, выдвинутой в Киркенесе 11 января 1993 года. Учреждение Баренцева региона было частично результатом процесса регионализации, зародившегося в Европе в начале 1990-х, когда президентом Европейской Комиссии был Жак Делор.

Баренц инициатива

Баренцев Евро-Арктический Регион, территориально являющийся одним из самых крупных международных проектов по региональному строительству в Европе, был создан, прежде всего, для решения новых задач в области безопасности, возникших после распада СССР и открытия границ между Востоком и Западом.

Сегодня в регион входят собой 13 административных единиц в четырёх странах: России, Норвегии, Финляндии и Швеции, занимающих территорию в 1 755 800 кв. км. от Урала до Норвежского моря. В регионе проживает 5,9 млн. человек. Структуры сотрудничества представлены двумя уровнями, это Баренцев Совет, куда входят министры и государственные чиновники, и Баренцев Региональный Совет, где заседают политики и региональные чиновники. Сильный акцент на взаимодействии регионов – это то, что придаёт структурам Баренцева сотрудничества уникальность в свете западно-восточных отношениях Европы с Россией.

Норвегия была движущей силой в инициировании Баренцева сотрудничества. В этом процессе также большое значение имели отношения с ЕС. Официальное создание БЕАР произошло сразу после создания (ССБМ) Совета стран Балтийского моря, в разгар проводимой норвежским правительством кампании по подготовке к проведению в 1994 году референдума о членстве в ЕС. Поэтому, с одной стороны, Баренц инициативу можно рассматривать как вклад Норвегии в европейский процесс регионализации и в то же время как попытку подсластить скептически настроенному населению Северной Норвегии предлагаемое правительством членство в ЕС.

Простираясь на большей части Северо-Запада России и трёх Северных стран, регион объединяет территории, ранее на протяжении десятилетий скованные влиянием холодной войны и глубокими социальными, экономическими и политическими трещинами. Создавая БЕАР, страны-участницы заявили о переходе от жёстких приоритетов безопасности к альтернативным подходам, которые предполагали акцент на региональное сотрудничество, зарубежные контакты людей и формирование общей региональной идентичности.

На Крайнем Севере существуют давние традиции сотрудничества между Северными странами (Финляндией, Швецией и Норвегией) – частично в рамках Северного Калотта. Процессы периода горбачёвской перестройки и гласности открыли окно в расширенное региональное сотрудничество с участием России.

Нет оснований принижать роль бывшего министра иностранных дел Торвальда Столтенберга, который выступил с политической инициативой подписания Киркенесской декларации 11 января 1993 года. Тем не менее, процесс повышения уровня зрелости людей на местном и региональном уровне, начавшийся за несколько лет до 1993 года, также заложил основу успеха Баренцева сотрудничества. В Норвегии ключевыми участниками этого процесса были местные и региональные политики, предприниматели и представители общественных организаций трёх самых северных губерний.

Мотивацией для них послужили новые деловые возможности, связанные с торговлей или инвестициями, или просто желание иметь больше обменов и контактов с российскими соседями.

Знание региона и подлинный интерес к трансграничному сотрудничеству, возникший до образования БЕАР в 1993 году, обеспечил региональному уровню главную роль в структурах Баренцева сотрудничества. Контакты между Востоком и Западом были невозможны во время холодной войны из-за застывшего политического мышления в Москве и столицах Северных стран.

В отличие от Балтийского сотрудничества или Арктического Совета, Баренц сотрудничество развивалось снизу. Итогом стало то, что важную роль в сотрудничестве играют региональные посредники. Тысячи многосторонних и двусторонних проектов были реализованы Норвегией, Россией, Финляндией и Швецией. Только Норвежский Баренцев Секретариат поддержал более 3500 проектов. Большинство проектов реализовано в так называемом секторе связей между людьми. Через эти проекты был накоплен тот «капитал сотрудничества», который сегодня является ресурсным банком для растущего сотрудничества в бизнесе.

Роль политического многостороннего сотрудничества между регионами также нельзя недооценивать. Тот факт, что губернаторы и политики регулярно встречаются друг с другом, важен в плане безопасности. Регионы не воюют – это «привилегия» государств.

Практический подход.

В какой степени Россия будет способствовать или препятствовать прямым контактам своих регионов с зарубежными странами? Вопрос так же стар как сама Россия. Москва всегда балансировала между потребностью федеральных властей контролировать регионы и потребностью регионов свободно развиваться. В свете дискуссий о современных федеральных процессах в России этот вопрос остаётся крайне важным. До какой степени Россия сегодня готова ослабить твёрдую политику безопасности, чтобы отдать предпочтение мягким подходам в приграничных регионах?

Первостепенное внимание Россия явно направлено на геополитическое мышление, и развитие пограничных регионов в значительной степени определяется более крупными геополитическими приоритетами. Это создаёт трудности для российской региональной политики, и также касается проекта по созиданию Баренцева региона.

На протяжении последнего десятилетия Кремль укрепляет свою власть над регионами. Но, тем не менее, федеральные власти по-прежнему выражают твёрдую поддержку ряду инициатив по сотрудничеству с соседними странами. Что также было продемонстрировано на встрече Баренцева Евро-Арктического Совета в Мурманске в октябре 2009 года. Тогда

российский министр иностранных дел Сергей Лавров подтвердил свою поддержку Баренцеву сотрудничеству, сказав, что оно «приносит реальную пользу людям в этом регионе». ¹

«История СБЕР – это история успеха. За годы своего существования Совет успел прочно утвердиться на политической карте Европы, зарекомендовал себя в качестве организации, предпочитающей громким декларациям конкретные дела во благо людей, живущих в регионе». ²

Он отметил, что гуманитарные аспекты находятся в авангарде сотрудничества:

«Возможно, самое большое достижение Баренцева сотрудничества за истекшие годы – уважение, взаимное доверие и теплые человеческие отношения между людьми, населяющими этот северный регион». ³

Тем временем новая «Концепция внешней политики Российской Федерации» описывает Баренцево сотрудничество как «практическое сотрудничество в совместных проектах». ⁴

Следует заметить, что российская сторона отмечает именно *практический подход*. В выступлении на заседании Совета БЕАР в Мурманске, министр Лавров сказал, что такой подход в некоторой степени даже «помогает смягчить последствия финансового кризиса».

Россия также заявляет о твёрдой поддержке либерализации визовых правил для людей, проживающих в приграничных территориях. ⁵ Не удивительно, что главным препятствием для зарубежных поездок являются визовые правила между Россией и Шенгенской зоной. Более гибкие процедуры путешествий с Востока на Запад могли бы значительно облегчить контакты, сотрудничество и развитие приграничных районов. Несмотря на определённый прогресс, в этом направлении ещё предстоит многое сделать.

Баренц - Россия – ЕС

Ещё один аспект мог бы сыграть важную роль в будущем развитии Баренцева сотрудничества - вовлечение в него Европейского Союза. В январе 2009 Комиссия выпустила документ под названием «Arctic Communication», который задуман как предвестник большой политики ЕС в Арктике. Баренцево сотрудничество может сыграть ключевую роль в развитии Северного измерения ЕС и внести позитивный вклад в текущие переговоры по следующему Соглашению о партнёрстве между ЕС и Россией.

Эту позицию поддерживает министр иностранных дел Финляндии Александер Стубб, заявивший на сессии Совета БЕАР в Мурманске: «Мы должны использовать Северное измерение и различные существующие партнёрства для работы на Баренцев регион, и я призываю Европейский Союз и Северное измерение продолжать работать в регионе». ⁶

Международный Баренцев Секретариат (МБС), учреждённый в 2008 году, может сыграть более существенную координирующую роль в привязке Баренцева сотрудничества к ЕС. МБС должен облегчить координирование деятельности с другими региональными организациями и инициативами, работающими в регионе, в том числе с Северным измерением, Советом стран Балтийского моря, Арктическим Советом, Советом министров Северных стран, а также укреплять общую роль ЕС в сотрудничестве.

В дополнение, МБС мог бы продвигать финансирование многосторонних проектов, которые ещё довольно редки в регионе сегодня. Это необходимо также из-за усложнённого механизма финансовой поддержки регионального развития Европейским Союзом. Более 35% всего бюджета ЕС выделяется на развитие региональных программ, включая трансграничные мероприятия.

Новый фокус на Баренцевом регионе.

В ближайшие годы политика безопасности в Баренцевом регионе будет определяться новыми задачами. Огромные запасы углеводородов и их стратегическое местонахождение в плане транспортировки и доставки по отношению притягивают взоры мировых держав и международных нефтяных компаний к этому региону. Есть основания полагать, что преобладающая концепция в политике безопасности станет, прежде всего, связана с природными ресурсами и окружающей средой.⁷

Будущее Баренцева сотрудничества в немалой степени будет зависеть от политической воли и заинтересованности самого региона. Люди, живущие в Арктике, должны взять инициативу в свои руки и сами определять повестку дня. Иначе они проиграют.

Правительства государств главное внимание уделяют природным ресурсам и изменениям климата. Но жители региона заинтересованы в первую очередь в сбалансированном социально-экономическом развитии. Традиционное романтическое восприятие Крайнего Севера, преобладающее в некоторых правительственных кругах, может ограничить возможности развития для людей, выбравших этот регион местом проживания.

В ближайшие годы богатейший потенциал природных ресурсов Севера станет объектом возрастающего внимания со стороны международной нефтегазовой индустрии. Энергетический фактор выведет на передний край прагматичную «реальную политику» на Крайнем Севере. Каким образом эти новые задачи и возможности отразятся на сотрудничестве в БЕАР, если рассматривать его как созидательный проект для отдельно взятого региона?

Наш ответ, ответ жителей региона, будет следующим. Традиционные направления сотрудничества - между простыми людьми, между коренными народами, окружающая среда, транспорт и образование - должны продолжаться и укрепляться.

Региональное сотрудничество и энергетика.

Приход в регион Большой нефти и большой политики может привести к оживлению Баренцева сотрудничества в качестве платформы для политического взаимодействия. Одновременно может усилиться внимание к «мягким проблемам», приверженность идеям строительства региона и более лёгкий доступ к финансированию проектов.

На норвежской стороне одним из вероятных ответов на развитие нефтегазовой отрасли на Севере будет укрепление регионального сотрудничества. Пока ещё далеко неясно, как ответят на новые вызовы другие три страны Баренцева региона.

Решение начать разработку одного из крупнейших в мире оффшорных месторождений газа – Штокмановского – приведёт к прорыву в региональном сотрудничестве. По сути, этот проект представляет собой конкретное проявление глобализации на Севере и связан с нашими отношениями с Россией.

Усиление экономического сотрудничества может оказаться именно тем фактором, который необходим для укрепления отношений между людьми разных стран Баренцева региона. Безопасность компаний из России, Франции и Норвегии, партнёров по Штокмановскому проекту, стабилизирует политическую ситуацию на Севере и открывает новые возможности для сотрудничества. Сотрудничество в БЕАР играет и играло роль стимулятора контактов и взаимодействия между Норвегией и Россией. Это сотрудничество, действующее повседневно, даёт Норвегии как политические, так и экономические преимущества.

Европейский трансграничный диалог

Расширение сотрудничества БЕАР существенно способствовало стабильности и прогрессу в Баренцевом регионе и, косвенным образом, в Европе в целом. Баренц инициативу можно рассматривать как часть общеевропейского процесса укрепления сотрудничества и интеграции в Европе.

Баренцево сотрудничество воплощает идею постепенного улучшения отношений Востока и Запада путём увеличения зарубежных контактов между отдельными людьми и организациями в регионе. Созидательные процессы в регионах используются как один из подходов в политике безопасности – как способ сохранения мира и стабильности.

Падение Советского Союза и расширение ЕС придали вопросам трансграничного сотрудничества первостепенную важность. В Баренцевом регионе за 17 лет сотрудничества приобретены важные знания и опыт. Может ли этот опыт быть использован для улучшения отношений Востока и Запада, а также отношений между другими европейскими регионами, где границы закрыты или обстановка на границах тревожная?

Норвежский Баренцев Секретариат убеждён, что этот опыт представляет ценность и для других регионов. Поэтому вместе с другими организациями Европы, занимающимися заграничным сотрудничеством, Норвежский Баренцев Секретариат создал европейскую контактную сеть для диалога о границах. Это даст ценные материалы для обмена опытом трансграничного сотрудничества в Европе.

Footnotes

¹ «Stenogramma vystupleniya i otvetov Ministra inostrannykh del Rossii S.V. Lavrova na voprosy SMI v khode sovmestnoy press-konferentsii po itogam 12 sessii Soveta Barentseva/Evroarkticheskogo regiona v Murmanske, 15 oktyabrya 2009», *Mid.ru* (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/44932EAC9F52994EC32576510037B582)

² XII Session of the Barents/Euro-Arctic Council Murmansk , 15 October, 2009, *Beac.st* (http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/All_Documents_of_the_XII_Session_of_BEAC.pdf)

³ Ibid.

⁴ *Kontseptsia vneshney politiki rossiiskoi federatsii.*

<http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>

⁵ «We are interested in the biggest possible facilitation of the border-crossing regime, and first of all for the people living in the border areas», Lavrov said. See «Stenogramma vystupleniya i otvetov Ministra inostrannykh del Rossii S.V. Lavrova na voprosy SMI v khode sovmestnoy press-konferentsii po itogam 12 sessii Soveta Barentseva/Evroarkticheskogo regiona v Murmanske, 15 oktyabrya 2009», *Mid.ru* (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/44932EAC9F52994EC32576510037B582)

⁶ XII Session of the Barents/Euro-Arctic Council Murmansk , 15 October, 2009, *Beac.st* http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/All_Documents_of_the_XII_Session_of_BEAC.pdf

⁷ Rafaelsen, Rune and Staalesen, Atle. «The Barents Cooperation — Region-Building and New Security Challenges» in *Development and Conflict Prevention*, (Anna Lindh Programme on Conflict Prevention 2005)

33

The Foreign Minister of Norway, Jonas Gahr Støre, and the Foreign Minister of Russia, Sergey Lavrov, visiting the Norwegian – Russian border stations