

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ЕВРОСОЮЗА И НАТО В УРЕГУЛИРОВАНИИ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ

Воронин Е. Р.

Статья анализирует проблемы партнерства Евросоюза и НАТО при урегулировании кризисных ситуаций. Показано, что процессы сближения двух трансатлантических структур не снимают сохраняющихся между ними разногласий. Автор также рассматривает проблемы взаимодействия Евросоюза с другими международными организациями.

Партнерство Евросоюза и НАТО как двух основных политико-экономических и военно-политических структур западного мира в области международного регионального кризисного урегулирования становится все более реальным, а в перспективе, возможно, и доминирующим фактором разрешения конфликтных ситуаций и укрепления стабильности в мире в целом.

Процесс развития военно-политического взаимодействия в этой сфере между структурой Евросоюза, так называемой Европейской политикой в области безопасности и обороны (ЕПБО), с одной стороны, и НАТО, с другой, с самого начала институировался вне традиций «холодной войны» и в формате, исключающем участие в каких-либо конфронтационных ситуациях по линии Восток—Запад. ЕПБО доктринально не охватывает проблемы безопасности и обороны европейских государств-членов Союза, оставляя данные вопросы сугубо в рамках компетенции и прерогатив НАТО.

В оценках характера партнерства двух организаций в урегулировании кризисов следует исходить из специфики их задач и реального политического и военно-технического потенциала, бюджетных возможностей и доктринальных интересов каждой из них. Нарастающий процесс сотрудничества в урегулировании кризисов и конфликтов не имел целью «дублирование», проведение акций в открытом формате двух организаций, и тем более, не свидетельствовал о планах

слияния их деятельности в единую. Сохранялся очевидный водораздел между внешними функциями Евросоюза в формате ЕПБО и внешними функциями военной структуры НАТО. Кризисные программы ЕПБО продолжают быть ориентированы на задачи внешнего миротворчества и оказание финансово-экономической помощи разрешению кризисов в духе «филантропических» целей всеобщей стабильности, в то время как НАТО сохраняла в качестве основных целей обеспечение прежде всего собственно безопасности стран-членов Альянса, подавляющая часть из которых являются одновременно и членами ЕС.

Как известно, Евросоюз в рамках ЕПБО осуществляет сегодня 13 военных и гражданских миссий в четырех регионах мира, две из которых – на постсоветском пространстве: одна на границе Грузии и Абхазии, другая в Молдавии¹. Результаты миротворческой деятельности ЕС на сегодня неоднозначны и противоречивы, что объясняется во многом несовершенством «панъевропейских» механизмов безопасности, отсутствием слаженной политики финансирования миротворческих операций и слабостью военно-технического ресурса². Очевидно, что значительная часть проведенных операций в рамках ЕПБО могла быть реализована при поддержке НАТО, которая, как правило, не носила прямого характера и осуществлялась через структуру давнего партнера НАТО – Западноевропейского союза (ЗЕС) до его постепенного слияния с ЕС.

Воронин Евгений Ростиславович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института международных исследований (ИМИ) МГИМО (У) МИД России, Посол в отставке. e-mail: ktsmi@mgimo.ru.

Существенным шагом в создании общей внешней политики и обороны как базы для последующих программ и операций в области кризисного регулирования явился Маастрихтский договор 1992 г., который рассматривался как реальная правовая основа для «законного» формирования единой оборонной политики Евросоюза. Это формирование проходило, в известном смысле, с опорой на ЗЕС. Следует учитывать, что на первоначальной стадии реализации ЕПБО ЗЕС играл, по сути дела, доминирующую роль, как правило, демонстрируя при этом собственную «европейскую идентичность» в области обороны и безопасности и несколько дистанцируясь от НАТО. Через ЗЕС были созданы и такие «ненатовские» структуры как «петербургские миссии» для участия в кризисном урегулировании³. В интересах «объединенной Европы» ЗЕС разработал совместно с НАТО ряд концепций: проект многонациональных оперативных сил (1993 г.) и проект «европейской идентичности» в области обороны и безопасности (1996 г.), предусматривающих возможность проведения миротворческих и гуманитарных операций под «патронажем» ЗЕС в различных кризисных ситуациях. Красной линией в этих документах проводилась мысль, что речь идет о возможной «автономии» в военных вопросах и при проведении акций кризисного регулирования, которые, однако, не могут рассматриваться как конкурентные в отношении НАТО и, тем более, как альтернативные натовским операциям.

Балканский кризис продемонстрировал, что европейский потенциал без поддержки США и НАТО явно недостаточен для урегулирования серьезной конфликтной ситуации. Операции НАТО в Боснии и Косово также создали общее впечатление, что Европа и ее ЕПБО, который не стал «коллективным органом самообороны», не готовы без участия США отвечать на новые кризисные вызовы и угрозы. Таким образом, ЕС со своими программами в области кризисного урегулирования продолжает во многом зависеть от поддержки НАТО, хотя и подчеркивает решимость в дальнейшем усиливать самостоятельный, параллельный с натовскими акциями характер операций по кризисному урегулированию и восстановлению стабильности в конфликтных точках.

В последние годы были предприняты конкретные шаги по формулированию политических и стратегических принципов взаимодействия ЕС с НАТО. В 2007 г. этому была посвящена специальная конференция по перспективам развития ЕПБО. По сути дела, программы ЕС в области кризисного урегулирования играли вспомогательную роль и нередко напоминали сценарий,

по которому ту или иную операцию начинает ЕС, а затем к операции подключается уже непосредственно потенциал НАТО⁴. И именно такой сценарий реализовался в той или иной мере при проведении 11 военных и 4 гражданских миссий ЕС в различных регионах мира – на Балканах, в Боснии и Герцеговине (миссия «Алтея») и Косово.

План создания к 2003 г. собственных крупных сил реагирования ЕС в количестве до 60 000 человек на практике реализовать не удалось. Сформированный так называемый «Хельсинский каталог сил», в который страны ЕС должны были внести свои резервные подразделения и вооружения, готовые в случае кризиса перейти «в коллективное пользование» для операций ЕС, на деле оказался бумажным списком «невыполнимых обещаний». Многие приписанные туда силы и подразделения не обладали оперативной совместимостью друг с другом и не были подкреплены возможностью транспортной переброски в места потенциального совместного использования. Созданные затем вместо крупных единых сил быстрого реагирования небольшие (до 1 500 человек) тактические «боевые группы» ЕС пока не подтвердили своей эффективности (на настоящий момент относительно сформированы три такие группы). Не вполне удачным в целом оказался и опыт совместного кризисного урегулирования ЕС с Африканским Союзом в Дарфуре.

Учитывая складывающиеся реалии, ЕС прилагал усилия по наведению более эффективных мостов сотрудничества с НАТО и США⁵. Соединенные Штаты, в свою очередь, с самого начала не скрывавшие настороженности в отношении формирования европейской оборонной инициативы (ЕОИ), добивались тесной координации действий ЕС (ЗЕС) с НАТО при сохранении главенствующей роли Альянса по всему комплексу вопросов сотрудничества. В свою очередь, Евросоюз в целом сумел обеспечить политическую и материально-техническую поддержку со стороны США и НАТО в своей антикризисной активности, что позволило в 2002 г. евросоюзникам и натовцам заключить ряд так называемых соглашений «Берлин-Плюс», предусматривающих механизм использования Евросоюзом при необходимости военной инфраструктуры НАТО⁶. Пакет соглашений, включающий четыре базовых элемента, предполагает:

- свободный доступ ЕС к системе оперативного планирования НАТО для проведения операций кризисного урегулирования в рамках ЕПБО;
- использование при проведении операций ЕС средств европейской системы командования НАТО, в том числе D-SACEUR;

Международные отношения

– обеспечение доступности натовского потенциала для проведения операций ЕС с подключением системы оборонного планирования НАТО;

– достижение договоренностей, что ЕС будет проводить свои операции как самостоятельная организация в конкретных кризисных точках только в том случае, если НАТО в этих кризисных точках не задействована. Это дает Евросоюзу право позиционировать свои миссии автономно от НАТО. Кроме того, в структуре главного командования НАТО сформирован штабной элемент собственно Евросоюза для планирования «европейских» операций, а командные структуры ЕПБО «делегированы» в постоянное представительство НАТО⁷.

Вместе с тем, очевидно, что в современных условиях, когда силы НАТО плотно увязли в операциях в Афганистане, а войска США – в Ираке, и при этом ООН оказалась не в состоянии справляться собственными силами с нынешним комплексом конфликтных ситуаций, появляется объективная потребность в европейских инструментах постконфликтной стабилизации и интегрированных гражданских ресурсах кризисного урегулирования.

Процессы «сближения» двух трансатлантических структур не снимают, однако, сохраняющихся разногласий между ними. Во всяком случае, вряд ли можно говорить, что эти организации эффективно дополняют друг друга, как то планировалось в соглашениях «Берлин-Плюс». Хотя ряд примеров сотрудничества между ЕС и НАТО на Балканах (операции «Проксима», «Конкордия» и «Алтея») в целом подтверждают небезуспешную реализацию соглашений «Берлин-Плюс», вопрос о тесном или, тем более, крупномасштабном взаимодействии между двумя структурами пока остается открытым. Картину «партнерства» несколько портят и глобальные амбиции двух трансатлантических группировок, активно работающих на свой имидж и демонстрацию собственной роли в урегулировании кризисных ситуаций. Это выразилось и в том, что ЕС и НАТО начали развивать, в немалой степени, похожие проекты, как будущие базисные структуры проведения антикризисных операций. Это относится к проектам создания Европейских сил быстрого реагирования и «боевых групп» ЕС, многонациональных оперативных тактических группировок (МОТГ), и параллельному созданию между 2004 и 2007 гг. Сил оперативного реагирования НАТО⁸.

Все это лишь подтверждает, что отношения между Альянсом и Евросоюзом – основными игроками трансатлантического ареала – представляют собой как определенное конкурирующее,

так и взаимодополняющее партнерство. Будучи неспособным на проведение крупномасштабной операции без опоры на структуры потенциала НАТО, Евросоюз пытается проводить линию, предполагающую «освобождение» НАТО от отдельных функций в сфере кризисного урегулирования. Завершение миссий НАТО в Боснии и передача дальнейших усилий по «умиротворению» Евросоюзу дало возможность высвободить военнотехнические ресурсы НАТО и сконцентрироваться на выполнении операций в Афганистане.

Отдельной темой является вопрос о взаимодействии Евросоюза не только с НАТО, но и с другими международными организациями, прежде всего, ООН, Афросоюзом, и с государствами – Россией и другими державами. Вклад ЕС в миротворчество ООН повсеместно (в том числе и в кругах самой ООН) признается положительным фактором кризисного урегулирования, хотя перспектива расширения участия ЕС в антикризисных ситуациях недостаточно проработана: остается нерешенным вопрос об обязательности или необязательности получения мандата ООН при проведении операций ЕПБО⁹.

Таким образом, миссии ЕС в сфере кризисного урегулирования остаются ограниченными по своим масштабам, и при отсутствии общего военного бюджета, единой политики привлечения военных ресурсов и применения вооруженных сил не позволяют рассматривать их как решающий фактор современного постконфликтного урегулирования. Проблемы, связанные с несовершенством общего командования и контроля, не позволяют реализовать ни одну из серьезных операций без поддержки НАТО. Хотя антикризисный потенциал ЕС за период становления ЕПБО с 2001 г. заметно возрос, это не дает оснований рассчитывать совместную миротворческую деятельность стран-членов ЕС как «решающий» международный фактор в деле урегулирования кризисов и предотвращения международных конфликтов¹⁰.

Вступление в силу Лиссабонского договора открывает в этом плане, как представляется, новые возможности. Появление в структуре ЕС институтов президентства и, по сути, министерства иностранных дел поставит, видимо, в повестку дня и возникновение поста министра обороны Евросоюза, создание соответствующего военного ведомства. В этом случае речь, вероятно, пойдет об общем военном бюджете, едином командовании еврокорпусом и, соответственно, четким определением той «ниши» в международных процессах, которая связана с урегулированием международных и локальных кризисов, предотвращением конфликтных ситуаций в различных

регионах мира. Очевидно, что по-новому проявит себя актуальность вопроса о кризисном взаимодействии с НАТО, поскольку Альянс, как известно, также преследует цель расширения активности в глобальном измерении и установления партнерских отношений с различными международными структурами и государствами. Речь может пойти о более четком распределении обязанностей между НАТО и Евросоюзом, выступающим уже почти на равных правах с Альянсом в вопросах международной безопасности.

Существенным недостатком ЕПБО является слабое взаимодействие с Россией в целом, и в вопросах кризисного урегулирования, в частности. Консультативный механизм ЕС—Россия по актуальным международным проблемам пока не привел к заметному практическому взаимодействию сторон в сфере реального участия в кризисном

урегулировании. Однако развитие диалога России и ЕС по форматам и перспективам кризисного реагирования представляется своевременным и необходимым с точки зрения сохранения российского влияния в конфликтных регионах на периферии постсоветского пространства (Южный Кавказ, Молдавия), в которых Евросоюз претендует на все более определенную роль.

Evgeny R. Voronin. Cooperation of the European Union and NATO in the settlement of crisis situations

The article deals with problems of cooperation in the settlement of crisis situations of the European Union with other international organizations of which EU – NATO relations are the main subject. The author argues that despite the rapprochement between the EU and NATO there exist certain disagreements.

Ключевые слова

ЕС, НАТО, урегулирование кризисных ситуаций, европейская политика в области безопасности

Keywords

EU, NATO, Crisis management, European Security and Defence Policy

1. European Security Strategy "A Secure Europe In a Better World". <http://www.consilium.europa.eu>
2. G.Grev, D.Lynch, A.Missiroli ESDP Operations. 2007.
3. European Security Strategy "A Secure Europe In a Better World". <http://www.consilium.europa.eu>
4. B.Schmitt. European capabilities: how many divisions? // ESDP: the first five years (1999-2004). Chailiot Papers, 2004.
5. <http://www.european-defence.co.uk/EU Military Capabilities 2007>.
6. European Defence Expenditure in 2006//Defence Facts , EDA, 19.11.2007.
7. P.Cornish. EU and NATO: Co-Operation or Confrontation? European Parliament Briefing Paper. October, 2006.
8. Enter the EU Battlegroups. Chailiot Paper № 97. February 2007.
9. Civilian Crisis Management: the EU way.//Chailiot Paper, 20. June 2006.
10. Building the Future: The EU`s Contributions to Global Governance. Chailiot Paper № 100, April 2007.