

Д. М. Маценуро, А. В. Жидков

Трансатлантические отношения: в поисках сбалансированного сотрудничества

D. M. Matsepuro, A. V. Zhidkov

Transatlantic Relations: Searching for Balanced Cooperation

Статья посвящена рассмотрению сотрудничества НАТО и Европейского союза в сфере безопасности и обороны. В первое десятилетие XXI в. наблюдается новая динамика трансатлантических отношений, связанная с развитием Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) ЕС. Однако автономность ЕС от НАТО и США в плане принятия стратегических решений и проведения самостоятельных военных операций вызывает серьезные сомнения.

Ключевые слова: Европейский союз, НАТО, трансатлантические отношения, общая политика безопасности и обороны (ОПБО).

This paper examines cooperation between NATO and the European Union in defense and security issues. Over the last decade transatlantic relations demonstrates new dynamics because of the fast development of the EU Common security and defense policy (CSDP). This process led to confusion on both sides of the Atlantic and raise the question: Will the European Union and NATO compete or cooperate, and if so, what might it look like?

Key words: European Union, NATO, transatlantic relations, Common security policy and defenses (CSDP).

В мире нет безопасности.

Существует только возможность ее обеспечить.

MacArthur, 1955.

Вот уже более полувека военно-политический блок НАТО стремится к обеспечению международной безопасности всеми доступными средствами — от политических и экономических вплоть до открытого ведения боевых действий. Обеспечение безопасности в Европе не представляется возможным без участия альянса, который остается ключевым координатором и гарантом не только европейской, но и трансатлантической безопасности, масштабы которой выходят далеко за пределы Европы. В последнее десятилетие вопросы трансатлантической безопасности рассматриваются сквозь призму отношений НАТО и организации Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). Или, как ее принято называть с принятием Лиссабонского договора 2007 г., Общая политика безопасности и обороны — *Common Security and Defence Policy* (CSDP). Ряд глав государств Евросоюза выражают обеспокоенность стремлением США использовать войска своих союзников для решения собственных стратегических задач на Ближнем Востоке. Например, общеизвестен факт, что во время операции «Буря в пустыне» 1991 г., инициированной США, первыми в Ираке высадились английские части специального назначения. В связи с этим европейские страны стремятся создать собственную систему коллективной безопасности. Также ведутся переговоры с РФ относительно размещения на территории стран СНГ и Балтии элементов противоракетной и космической обороны, независимых от НАТО.

Например, в Эстонии планируется размещение станции космического слежения с большой зоной покрытия для совместного использования СНГ и Эстонией.

Состоявшийся в 1998 г. франко-британский саммит в Сан-Мало (Франция), который принято считать краеугольным камнем формирования ЕПБО, вызвал массу противоречивых суждений со стороны официальных лиц европейских государств и НАТО. Главным в ней был призыв к лидерам Европейского союза построить собственную военную организацию. В декларации в качестве перспективных задач обозначено формирование Европейским союзом общей оборонной политики для достижения способности автономно от НАТО решать задачи обеспечения коллективной безопасности. Как отмечено в декларации, «союз должен иметь способность осуществлять автономные действия, подкрепленные надежной военной силой» [1]. В рамках этой декларации были сформированы коллективные силы быстрого реагирования Евросоюза — дивизия «Кинжал». В состав этого объединенного подразделения входят военнослужащие элитных военных подразделений стран Евросоюза — французского Иностранного легиона, английской SAS, бельгийских парашютно-десантных войск. Эта военная сила должна была независимо от военной составляющей альянса решать любые задачи по обеспечению коллективной безопасности в различных регионах с периодом развертывания не более двух суток [2]. В связи

с тем, что Ж. Ширак и Т. Блэр взяли курс на укрепление военной составляющей в рамках ЕС, американские политики заговорили о том, что саммит представляет собой попытку европейцев развивать военный потенциал автономно за пределами НАТО. На сегодняшний день коллективные силы быстрого реагирования имеют все возможности для решения задач поддержания коллективной безопасности: современные средства транспортировки, телекоммуникации и системы вооружения.

Следует отметить, что в 2001 г. после террористических актов в США в рамках НАТО также были созданы коллективные силы по борьбе с терроризмом — «Оперативная группа 11». В состав этих формирований входят военнослужащие 1-й группы специального назначения Военных сил США, 2-й группы SEAL ВМФ США, 22-го полка SAS Великобритании. Предполагалось, что «Оперативная группа 11» будет эффективно реагировать на сведения о подготовке террористических актов на территории стран альянса. Единственная операция коллективных сил по борьбе с терроризмом, которая была придана широкой огласке, — ликвидация Усамы бен Ладена 2 мая 2011 г. Таким образом, создание средств для решения проблем коллективной безопасности в рамках ЕС повлекло за собой формирование такого инструмента в рамках НАТО [3].

В 1996 г. на министерской встрече НАТО в Берлине принцип взаимоотношений НАТО и Западноевропейского союза (ЗЕС) был закреплен следующим образом: «отделяемая, но не отдельно». Кроме этого, была достигнута договоренность о предоставлении сил и средств НАТО для проведения операций под руководством Евросоюза, в которых сам альянс не принимает участия как организация.

Следующим шагом развития Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) стал Амстердамский договор 1997 г. В договор были внесены соответствующие изменения, чтобы повысить работоспособность ОВПБ. Соответственно речь шла о развитии ЕПБО как ключевой составляющей «второй опоры» ЕС. Окончательно закрепленная институционально к 1999 г. организация ЕПБО (после вступлением в силу Амстердамского договора) привела к возникновению двух ключевых вопросов взаимодействия ЕС и НАТО:

Станут ли НАТО и ЕПБО конкурирующими силами или же, напротив, пойдут по пути развития взаимовыгодного сотрудничества, и какие формы в таком случае приобретет партнерство?

И есть ли «выход из НАТО» для европейской политики безопасности и обороны?

Формально отношения между НАТО и ЕС были институционализированы в 2001 г. Основой для этого послужили шаги, предпринятые в 1990-х гг. с целью придания ЕС больших полномочий в вопросах коллективной безопасности. Речь идет в первую очередь о заседании Европейского Совета в Хельсинки в декабре

1999 г., где было дополнительно обозначено, что ЕС должен при необходимости быть в состоянии в течение 60 дней ввести в действие мобильные воинские соединения в составе до 60 тыс. чел. и поддерживать их боевую готовность в течение минимум одного года (так называемая Helsinki headline goal-2003 — Головная цель-2003) [4]. В июне этого же года на саммите ЕС в Кёльне было принято решение о предоставлении полномочий для самостоятельного осуществления военных операций по обеспечению мира в условиях вооруженных кризисов при опоре на инфраструктуру НАТО, а также создания необходимых для этого органов ЕС, включая комитет по политике безопасности, военный комитет, штаб ЕС и др. [5]. По существу это означало полную интеграцию ЗЕС в структуры Европейского союза.

16 декабря 2002 г. была принята Декларация ЕС-НАТО о ЕПБО. Документ подтвердил гарантированный доступ Европейского союза к имеющимся у альянса механизмам планирования для проведения своих операций. В соответствии с данной декларацией был сформирован единый штаб ЕС-НАТО по вопросам коллективной безопасности, имеющий в своем распоряжении современные средства коммуникации и автоматизированные системы управления. Были сформулированы следующие политические принципы стратегического партнерства:

1. Эффективные взаимные консультации ЕС-НАТО по вопросам национальной безопасности.
2. Равноправие и соблюдение принципа независимости Евросоюза и НАТО в области принятия решений, уважение интересов стран-членов ЕС и НАТО.
3. Соблюдение положений Устава Организации Объединенных Наций.
4. Согласованная и транспарентная разработка общих для обеих организаций требований к военным силам и средствам при взаимной поддержке [6].

17 марта 2003 г. было принято рамочное соглашение о сотрудничестве — «Берлин плюс» (сам термин «Берлин-плюс» является ссылкой на встречу министров иностранных дел НАТО 1996 г.), которое заложило основу для взаимодействия НАТО и ЕС при урегулировании политических кризисов в различных регионах. Тем самым Евросоюзу был обеспечен доступ к коллективным силам и средствам НАТО при проведении собственных операций по поддержанию коллективной безопасности, включая механизмы управления и помощь при оперативном планировании. Уже 31 марта в бывшей югославской Республике Македонии под руководством ЕС началась операция «Конкордия».

В общей сложности с 2003 г. европейские силы приняли участие в 23 операциях на 3 континентах. Это были миссии по разоружению незаконных вооруженных формирований, гуманитарные и спасательные операции, военное консультирование и военная помощь, предотвращение конфликтов и миротворческие операции, действия коллективных сил

по управлению кризисами, в том числе восстановлению мира и стабилизации ситуации после конфликта.

В 2003 г. развитие ЕПБО и восприятие этого процесса Соединёнными Штатами Америки привели к резкому обострению трансатлантических отношений, возникшему на фоне несогласия ряда европейских государств с политикой США в связи с войной в Ираке. На заседании Совета НАТО представитель США в альянсе Николас Бернс открыто заявил, что развитие ЕПБО представляет собой «самую существенную угрозу для будущего НАТО» [7].

Стоит, однако, отметить, что несовпадение, а порой и жесткая конфронтация политических взглядов по обе стороны Атлантики — далеко не новая тенденция, которая возникла после вторжения США в Ирак. Начиная с формирования так называемой советско-американской блоковой политики, когда НАТО взяла на себя полную ответственность в обеспечении обороны на территории Европы, лидеры европейских государств выражали недовольство сложившейся ситуацией [8]. Очевидно, что с роспуском Организации Варшавского договора НАТО должна была обрести не только новые функции в Европе и мире, но и некое «новое лицо» в мировой политике, взять на себя решение новых задач. С завершением холодной войны НАТО пришлось пересмотреть свою глобальную повестку дня. Европейский союз, в свою очередь, с принятием Маастрихтского договора (1992 г.) начинает искать свое место в системе международных отношений после холодной войны (*post-cold war system*). Крушение «Пакс Американа» в Европе, связанное с началом войны с терроризмом после атак 11 сентября 2001 г., вновь поставило вопрос о будущем НАТО и обеспечении европейской безопасности без участия США [9].

За свою более чем десятилетнюю историю ЕПБО шаг за шагом становилось более последовательной, сбалансированной и эффективной организацией, постепенно развивая полноценную военную составляющую. В рамках ЕС были созданы многочисленные инструменты развития ЕПБО, заложена институцио-

нальная основа, выработан механизм принятия решений, учреждены соответствующие органы. Более того, военно-политическая интеграция в рамках Евросоюза получила широкую поддержку общественного мнения и самих граждан ЕС [10].

В то же время каждый последующий кризис все более наглядно демонстрирует слабость и несостоятельность ЕС в военной сфере без использования глобальных автоматизированных систем управления и связи США [11]. Это понимают и лидеры Евросоюза. Поэтому в европейских государствах в последние годы активно ведутся разработки систем космической связи и глобального позиционирования, автоматизированных систем управления стратегического и оперативно-тактического назначения [12], принимаются на вооружение новейшие средства транспортировки, позволяющие оперативно осуществлять операции различного рода. Бывшие страны Варшавского договора стремятся восстановить военную инфраструктуру, доставшуюся им от Советского Союза. Возможно, компромисс можно найти в делегировании ЕС полномочий в части обеспечения боевых операций НАТО и гуманитарных миссий, так называемой мягкой безопасности (*soft security*). Однако едва ли в Брюсселе откажутся от амбициозной цели стать глобальным игроком в международной политике. Европейские лидеры прямо заявляют, что для ЕС нет другого пути, кроме как глобальное лидерство [13]. А это само по себе невозможно без применения жесткой военной силы (*hard power*).

На протяжении долгого времени США пытались развивать европейскую «опору» своей собственной безопасности в рамках НАТО. По сути, политически и экономически сильная Европа должна вносить соответствующий военный вклад в обеспечение трансатлантической безопасности. Следовательно, США руководствуются принципом: ЕС не просто наращивает военную силу, а военную силу в рамках НАТО, а не за ее пределами, так как Европейский союз и его отдельные члены — это ключевые стратегические партнеры США и альянса [14].

Страны-члены ЕС и НАТО, 1994–2007 гг.* [8, с. 9]

Год	ЕС и НАТО	ЕС	% *	НАТО
1994	Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Бельгия, Португалия, Нидерланды, Люксембург, Дания, Греция	Ирландия	92	Турция, Норвегия, Исландия
1995	Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Бельгия, Португалия, Нидерланды, Люксембург, Дания, Греция	Ирландия, Австрия, Финляндия, Швеция	73	Турция, Норвегия, Исландия
2004	Те же, а также Польша, Венгрия, Чехия, Латвия, Литва, Эстония, Словения, Словакия	Ирландия, Австрия, Финляндия, Швеция, Мальта, Кипр	76	Турция, Норвегия, Исландия, Болгария, Румыния
2007	Те же, а также Болгария и Румыния	Ирландия, Австрия, Финляндия, Швеция, Мальта, Кипр	84	Турция, Норвегия, Исландия

*Процентное соотношение стран-членов ЕС, которые также входят в НАТО

Американский истеблишмент обеспокоен тем, что военная несостоятельность ЕС была бы губительна для НАТО и Соединенных Штатов Америки, не говоря уже о самих европейцах. Таким образом, наихудший сценарий для США — это, с одной стороны, неспособность ЕС и в дальнейшем обеспечивать безопасность 27 стран-членов без непосредственного вмешательства сил НАТО, а с другой — полная автономность Евросоюза и альянса. Впрочем, оба сценария являются некой абстракцией, так как эти процессы происходят параллельно и неизбежно влияют друг на друга.

В то же время Брюссель неустанно заявляет о несоответствии формата «Берлин плюс» современным реалиям. ЕС стремится к более гибким и прагматичным отношениям, которые позволят обсуждать ключевые проблемы безопасности, представляющие взаимный интерес [13]. Европейцы желают выступать в качестве равноправного партнера, но фактически НАТО остается главным фактором обеспечения европейской безопасности, несмотря на значительный прогресс в развитии ОПБО. В общем и целом проблемы успешного и динамичного развития военной составляющей ЕС сводятся к трем основным факторам:

1. Декларативный характер поставленных целей объясняется отсутствием достаточной политической воли стран-членов и евробюрократии. В значительной степени Европа политически разобщена относительно вопросов безопасности.

2. Недостаточное выделение средств из бюджета государств ЕС на военные расходы. Вместе с тем бюджеты НАТО и Минобороны США только увеличиваются.

3. Необходимость более слаженного и последовательного выстраивания отношений НАТО и ОПБО в рамках обеспечения коллективной безопасности [13].

Каждый следующий шаг на пути развития общей политики безопасности и обороны и ответная реакция НАТО демонстрируют высокую степень недопонимания и даже недоверия в международных отношениях. Безусловно, все эти чувства едва ли сопоставимы с природой отношений ЕС, скажем, с Россией или Китаем. НАТО остается решающей площадкой в обеспечении европейской безопасности не только ввиду того, что большинство стран-членов ЕС одновременно входят в состав альянса, но и потому, что с технической точки зрения военные силы

НАТО делают возможным проведение соответствующих операций ЕС. По словам первого в истории ЕС Верховного представителя по внешней ОВПБ Хавьера Соланы, ЕС и НАТО ловят рыбу из одного водоема людских и военно-технических ресурсов [14].

Дальнейшее взаимодействие двух международных структур в рамках коллективной безопасности позволит более эффективно реагировать на современные вызовы безопасности Евросоюза, но едва ли эта эффективность удвоится. В обстановке после холодной войны у США и Евросоюза по-прежнему много общих интересов, однако не все они важны для обеих сторон в одинаковой степени. Это связано во многом с распадом Советского Союза, в лице которого была воплощена общая доминирующая угроза безопасности западного мира. Стороны по-разному видят для себя угрозы безопасности и свою судьбу в глобальной политике. НАТО демонстрирует истинно глобальные амбиции, то же самое пытается делать и Европейский союз, но европейцы при этом куда более обеспокоены вопросами внутренней безопасности, в особенности связанными с миграцией, и ситуацией, которая сложилась на периферии союза (революционная волна в странах Магриба — яркий тому пример).

Ведущий российский эксперт по европейской безопасности Н.К. Арбатов в одной из последних работ отмечает, что «географическое распределение миссий ОПБО также отчетливо демонстрирует не только приоритеты ЕС в вопросах региональных конфликтов, но и реальные возможности для проведения миротворческих операций — это, прежде всего, Балканы и Африка» [14].

Стоит сказать о том, что НАТО и ЕПБО в корне различаются по своей природе. Возникает вопрос о правомерности сопоставлять военно-политический альянс с более чем полувековой историей и одну из политических программ в рамках ЕС, пусть и наиболее важную в стратегическом плане.

Исходя из всего перечисленного выше, можно сделать вывод, что конструктивное сотрудничество и адекватное распределение ответственности между ЕС и НАТО возможны и, более того, жизненно необходимы, но Европейский союз должен окончательно утвердиться в роли значимого военно-политического игрока, даже если эта роль связана с особым пониманием угроз безопасности и европейскими ценностями, которые разделяют страны-члены ЕС.

Библиографический список

1. Фаулер У. Вооружение и снаряжение сил специального назначения. — М., 2001.
2. Joint Declaration Issued at British-French Summit in Saint-Malo, December 3–4, 1998 // From St-Malo to

Nice. European Defence: Core Documents. Chaillot Paper №47 / Rutten M. ed. — Paris: ISS-WEU, 2001 [Electronic resource]. — URL: http://www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/esdp/consilium/ESDP_10-web.pdf

3. Мак Р. Энциклопедия сил специального назначения. — М, 2004.
4. Helsinki European Council. Presidency Conclusions 10 and 11 December 1999 [Electronic resource]. — URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm.
5. Cologne European Council. Presidency Conclusions 3 and 4 June 1999 [Electronic resource]. — URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_en.htm.
6. EU-NATO Declaration on ESDP16 Dec. 2002 [Electronic resource]. — URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm.
7. Naumann Klaus, Security without the United States? Europe's Perception of NATO, Strategic Studies Quarterly, 2009 [Electronic resource]. — URL: au.af.mil/au/ssq/2009/Fall/naumann.pdf.
8. Howarth Jolyon. Security and Defence Policy in the European Union, London & New York, Palgrave [Electronic resource]. — URL: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf.
9. Европейский Союз и региональные конфликты/отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. — М., 2011.
10. Волков С. В. Структура органов военного управления НАТО // Зарубежное военное обозрение. — 2011. — № 9.
11. Стратегическая концепция обороны и безопасности государств — членов организации Североатлантического договора // Зарубежное военное обозрение. — 2011. — № 9.
12. Олевский В. Н. Развитие концептуальных основ обеспечения безопасности НАТО // Зарубежное военное обозрение. — 2011. — № 11.
13. Tervuren Meiers F.-J. — A Tempest in a Teapot // AICGS Advisor / American Institute for Contemporary German Studies. 2003 [Electronic resource]. — URL: <http://www.aicgs.org/analysis/c/meiersc.aspx>.
14. Solana Javier, Speech on EU-NATO Relations, Paris. 2008 [Electronic resource]. — URL: <http://www.fulfilledprophecy.com/bb/viewtopic.php?f=8&t=41500>.