

ОБЩАЯ ОБОРОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А.Н. Бакиров

Анализируется развитие общей политики обороны Европейского союза.

Ключевые слова: общая политика обороны; Верховный представитель по внешней политике и политике безопасности.

Процесс экономической интеграции европейских стран поставил на повестку дня проблему обеспечения внешней безопасности и обороны. Но решить эту важную задачу не удавалось длительное время. Только благодаря нескольким горьким урокам, полученными европейцами на Балканах, где проявилось их бессилие и некомпетентность, было решено инициировать меры по обеспечению независимой от НАТО роли ЕС в сфере обороны. Анализируя последствия двух военных интервенций США на Балканах в 1990-е гг., авторы одной коллективной работы пришли к выводу, что они вызвали трансатлантические трения и стали "...катализатором оформления общей внешней политики и политики безопасности ЕС" [1]. Решающий шаг в этом направлении сделали премьер-министр Великобритании Тони Блэр и Президент Франции Жак Ширак, заявившие на своей встрече в Сент-Мало в декабре 1998 г. о необходимости иметь потенциал автономных действий ЕС по вопросам безопасности и обороны, а также предоставления мощностей Сообщества для стратегического планирования. Таким об-

разом, речь шла не об укреплении внутри НАТО так называемой европейской составляющей, а именно о европейской политике безопасности и обороны. Тем самым европейцы наконец были готовы отказаться от табу (с 1954 г. – *А.Б.*) на самостоятельную политику в этой сфере [2].

На саммитах Европейского Совета в Кельне и в Хельсинки (соответственно – в июне и декабре 1999 г.) европейские лидеры впервые решили конкретизировать свою приверженность развивать потенциал автономных действий, опирающихся также на вооруженные силы в целях реагирования на международные кризисы без ущерба для деятельности НАТО. Причем, как заявили участники саммита в Хельсинки, этот процесс должен был устранить ненужное дублирование действий (со стороны *Евросоюза и НАТО – А.Б.*) и не подразумевал создание европейской армии [3].

На саммите был принят ряд важных решений, в частности, о создании сил быстрого реагирования общей численностью 50–60 тыс. военнослужащих (примерно 15 бригад), обязанных в случае

необходимости прибыть на театр проведения военных операций ЕС в течение 60 дней и оставаться там, по меньшей мере, в течение одного года [4]. Этим силам предстояло стать самодостаточными в военном отношении, то есть иметь командный, контрольный и разведывательный потенциал, логистику и другие службы поддержки войск, а также воздушный и морской элементы. В Хельсинки было принято еще несколько решений, в частности, о создании в рамках Совета ЕС новых политических и военных органов и структур. Учитывая интересы всех государств-членов ЕС, ставилась задача создания формата для полноценных консультаций, сотрудничества и транспарентности отношений между ЕС и НАТО.

19 мая 2003 г. силы быстрого реагирования ЕС стали фактом и были готовы действовать. Соответствующее заявление, впрочем, с одной оговоркой, сделали министры обороны 25 государств-членов: "...потребуется еще несколько лет, пока силы быстрого реагирования ЕС будут в состоянии проводить широкие боевые действия". Обращает на себя внимание первоначально установленная зона действий сил быстрого реагирования – 4 тыс. километров вокруг неофициальной столицы Сообщества – Брюсселя.

Уже весной 2003 г. Евросоюз начал проводить автономные миротворческие операции. Первая миротворческая операция ЕС "Конкордия" была начата в Македонии 31 марта 2003 г. Вскоре ЕС приступило к реализации военной операции "Артемид" в Конго.

Реализация оборонной политики ЕС испытывала различные сложности, в том числе из-за разногласий между государствами-членами. Частный пример – разногласия по поводу американского вторжения в Ирак. Если Великобритания, Испания и некоторые другие страны ЕС поддержали США, то Франция, Германия, Бельгия и Люксембург выступили против. Более того, в апреле 2002 г. они заявили о создании независимой штаб-квартиры по планированию и проведению будущих военных действий ЕС.

Тем не менее, постепенно операции ЕС по осуществлению общей политики безопасности и обороны набирали обороты. Причем ЕС, наряду с военными методами воздействия на кризисную ситуацию, подробно разработал гражданские аспекты кризисного управления, включающего следующие приоритетные области:

1) осуществление полицейских операций (советническая деятельность, проведение тренингов в целях поддержки местных полицейских. Государства-члены ЕС способны предоставить более

5 тыс. полицейских, из которых 1400 могут быть перемещены в кризисный район менее чем за один месяц);

2) укрепление правопорядка, судебной системы, прокуратуры и т.д.;

3) укрепление гражданской администрации (гражданского управления) – Евросоюз располагает группой экспертов, способных выполнять функции гражданского управления в контексте реализации миссии по управлению кризисом;

4) защита гражданского населения;

5) мониторинг ситуации как один из гражданских приоритетов общей политики безопасности и обороны, введенный в 2004 г. Европейским Советом, обеспечивает общий инструмент для предупреждения/разрешения конфликта и/или в целях кризисного управления, и/или в целях миростроительства. Важная функция миссий мониторинга – сдерживание конфликтов самим фактом ее присутствия, а также в целях демонстрации участия ЕС и его обязательств в отношении кризиса или региона;

6) укрепление офисов специальных представителей Евросоюза [4].

Потенциал ЕС в этих сферах используется при проведении своих автономных миссий или в ходе реализации операций такими организациями, как ООН и ОБСЕ. Деятельность ЕС по урегулированию конфликтов проиллюстрируем на примере наиболее крупных акций в Азии, в Африке и Европе.

Азия. 14 ноября 2005 г. Совет ЕС в рамках общей политики безопасности и обороны учредил полицейскую миссию Евросоюза на палестинских территориях, задача которой заключалась в поддержке усилий Палестинской Автономии по укреплению прочного и эффективного правопорядка. В апреле 2010 г. Совет ЕС одобрил деятельность миссии, особенно в сфере уголовной юстиции. Сегодня миссия ЕС усиливает свое влияние на стратегическом, оперативном и полевом уровнях, содействуя укреплению потенциала Палестинской автономии.

1 июля 2005 г. по приглашению премьер-министра переходного правительства Ирака Евросоюз развернул свою миссию в стране. Европейцам предстояло обучать сотрудников уголовной юстиции Ирака, усилить правопорядок в стране, содействовать культуре уважения прав человека со стороны работников правоохранительных органов.

В середине июня 2007 г. Евросоюз приступил к реализации своей полицейской миссии в Афганистане. Она будет действовать вплоть до 31 мая 2013 г. Цель миссии состоит в создании в соответствии с международными стандартами устойчи-

вого и эффективного управления страной афганскими властями. Преследуя эту задачу, ЕС тесно сотрудничает с НАТО. Миссия ЕС выполняет ключевую роль в некоторых областях реформирования полицейских сил Афганистана, в частности, в реализации антикоррупционной стратегии министерства внутренних дел страны, при проведении полицейских и судебных расследований, в усилении взаимодействия полиции и прокуратуры, в разработке уголовного законодательства, выполнении тренинговых программ [5].

Африка. По официальной просьбе правительства Демократической Республики Конго в июне 2005 г. Евросоюз учредил миссию, призванную оказывать помощь и консультации в ходе реформирования сферы безопасности. Мандат миссии действовал до 30 сентября 2012 г. Члены миссии оказывали помощь конголезским органам, ответственным за вопросы безопасности, содействуя в тоже время реализации политики уважения прав человека и норм международного гуманитарного права. В поле зрения миссии были также гендерные вопросы, защита детей, пострадавших в ходе вооруженных конфликтов, внедрение демократических стандартов и принципов добросовестного публичного управления, соблюдение норм права.

Операция ЕС в восточной части Чада и на северо-западе Центрально-Африканской Республики, начавшаяся 28 января 2008 г., носит военно-гуманитарный характер. Касаясь событий в Чаде, сотрудник Европейского центра исследований А. Маттеллаер отмечал: «Вопреки представлениям, что ситуация в стране является не более чем отголоском войны в Дарфуре, содержание конфликта свидетельствует об опасности и соответствующем перемещении населения ...конфликт является многослойным и в высшей степени сложным. Здесь, во-первых, проявилось множество локальных конфликтов между различными группировками на территории, где практически никогда не было эффективного управления; во-вторых, внутригосударственные конфликты за власть; в-третьих, постоянные конфликты между государствами региона, в первую очередь между Чадом и Суданом. Следует иметь в виду, что все конфликты происходят одновременно и взаимно влияют друг на друга. Вездесущность вооруженных столкновений подпитывает систематический круговорот банкротства управления, преступности и безнаказанности».

Ситуация в регионе резко обострилась в результате начала войны в Дарфуре. Урегулировать конфликт пытался Африканский союз, направивший сюда первую миротворческую миссию. Но ввиду ее неэффективности Совет Безопасности

ООН на основе своей резолюции 1769 преобразовал миссию Африканского союза в совместную. Численность войск (военные и полицейские) возросла с 7,7 тыс. до 26 тыс. Тем не менее, потребовалось вмешательство Евросоюза. Его миссия преследовала несколько целей: 1) в сфере безопасности – содействовать безопасности гражданского населения, многочисленных беженцев (около 240 тыс. человек) из Дарфура (Судан), внутриперемещенных лиц, обеспечить безопасное присутствие ООН; 2) в сфере логистики – поддержка своего присутствия, обеспечение свободы передвижения, улучшение транспортной инфраструктуры, содействие свободы передвижения членов миссии ООН в Центрально-Африканской республике и в Чаде; 3) в дипломатической сфере – установить каналы связи между всеми акторами конфликта и, по-возможности, оказывать посреднические услуги; 4) проведение операций поддержки – с помощью информационных усилий следовало усилить у населения чувство безопасности.

12 февраля 2008 г. Совет ЕС принял решение учредить миссию в целях реформирования системы безопасности в Республике Гвинея-Биссау. Официально миссия приступила к работе в июне того же года и осуществлялась в тесном партнерстве с компетентными властями страны. Миссия предоставляла местным властям консультации и помощь в реализации Национальной стратегии безопасности. В мае 2009 г. Совет ЕС продлил мандат миссии вплоть до 30 декабря того же года.

В 2012 г. Евросоюз принял важные решения, касающиеся ситуации в Южном Судане. 23 января Совет ЕС одобрил концепцию кризисного управления в целях возможных акций в формате общей политики безопасности и обороны в этом регионе, а 12 июня было принято решение о начале гражданской миссии в целях установления приемлемого уровня безопасности в аэропорту Джуба из-за угрозы его эксплуатации преступными группировками в целях терроризма и незаконного трафика. Этот аэропорт имеет огромное значение для экономики Южного Судана. Поэтому миссия должна способствовать развитию торговли, перемещению людей и грузов.

Европа. В феврале 2008 г. Евросоюз с целью поддержки и помощи властям Косово в сфере правопорядка развернул наиболее крупную к тому времени гражданскую миссию в Косово. В отчете главы миссии отмечалось, что, «несмотря на хорошую подготовку, профессионализм и оснащение полицейских Косово, а также адекватный бюджет полиции, тем не менее были сомнения в качестве управления полицией и ее потенциале

на стратегическом направлении, что сказывалось на качестве борьбы с организованной преступностью и коррупцией” [6]. Европейцы не заменили предыдущую миссию ООН в Косово, но, скорее, поддерживают, проводят мониторинг действий местных властей, пользуясь в тоже время в некоторых сферах исключительными полномочиями. Первая фаза операции началась в декабре того же года, а в апреле 2009 г. операция достигла своего полного оперативного потенциала. Эта операция является частью более широких усилий ЕС по содействию миру и безопасности в западно-балканском регионе. В Косово находится международный контингент, большинство которого составляют полицейские, судьи, прокурорские и таможенные работники. Мандат миссии истекает 14 июня 2014 г.

Помимо миссии, ЕС имеет здесь также Представительство (входит в Европейскую Дипломатическую службу), главная задача которого состоит в содействии вхождению Косово в Евросоюз. Представительство обеспечивает постоянный политический и технический диалог Приштины с основными институтами ЕС; оказывает поддержку правительству Косово в политическом процессе; осуществляет общую координацию присутствия ЕС в стране; содействует развитию и консолидации уважения прав человека и фундаментальных свобод [7].

Нельзя не упомянуть о миссии ЕС по мониторингу ситуации в Грузии. Ее деятельность началась 1 октября 2008 г. для мониторинга реализации соглашения между Москвой и Тбилиси (при посредничестве ЕС) от 12 августа и 8 сентября 2008 г. Миссия предстояло содействовать стабилизации и нормализации ситуации в районах, затронутых недавним конфликтом, контролировать размещение полиции и вооруженных сил Грузии, а также соблюдение всеми сторонами конфликта прав человека и норм гуманитарного права. Немаловажная задача состояла также в восстановлении доверия между сторонами августовского конфликта. Присутствие миссии ЕС уменьшала возможность вооруженного конфликта в Грузии, что признавалось и РФ, и Грузией. Миссия только к лету 2009 г. провела около 3600 круглосуточных патрулирований, расследовала инциденты и обеспечивала нейтральную и объективную оценку не только действиям властей, но также в отношении общественности и СМИ. С момента своего размещения миссия достигла прогресса в реализации своего мандата, в частности, большинство внутриперемещенных в результате августовского конфликта лиц вернулись в свои дома и деревни, началась реализация мер по укреплению доверия.

Но мы полагаем, что не все акции Евросоюза в сфере общей политики обороны можно назвать успешными, равным образом как и объективность его позиции в ряде конфликтов. По этому поводу есть серьезные аргументы. Например, первоначально заведомо антироссийская позиция ЕС в российско-грузинском конфликте в августе 2008 г., когда вооруженные силы РФ, защищая своих миротворцев и жителей Северной Осетии от вооруженной агрессии грузинских войск, вынуждены были провести операцию по принуждению Грузии к миру. Есть вопросы, касающиеся реализации миссии ЕС в Косово, а также крайней пристрастности Международного суда по бывшей Югославии при рассмотрении дел лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений и преступлений против человечности.

Сильные возражения вызывает позиция Евросоюза относительно интерпретации и участия в событиях “арабской весны” в Египте, Марокко, Тунисе, Ливии и др. ЕС, например, занимает отчетливо выраженную антиправительственную позицию в сирийском вопросе, взваливая всю вину за внутренний конфликт исключительно на Президента страны Башара Асада. В то же время оказывается поддержка вооруженной оппозиции, прежде всего, морально-политическая. Кроме того, хорошо известно, что наступательный потенциал (оружие, боеприпасы, деньги и т.д.) оппозиции наращивается с помощью некоторых стран-участниц НАТО, например, Турции.

Уместно отметить, что операции и акции ЕС в формате общей политики безопасности и обороны являются предметом анализа. В 2011 г., например, был опубликован доклад, касающийся уроков и лучшей практики при осуществлении гражданских миссий [8]. В частности, исходя из опыта 2010 г., рекомендовалось усилить интеграцию миссий во все политики ЕС, касающиеся принимающих стран или регионов; во-вторых, добиваться расширения обязательств со стороны принимающих стран еще до размещения там миссий ЕС. В марте 2012 г. Европейская Дипломатическая служба направила Военному комитету ЕС концепцию усвоения уроков осуществленных Евросоюзом военных акций [9].

Анализ проблемы позволяет сделать следующие выводы. Общая политика Евросоюза в сфере обороны стала возможной только в свете наметившихся разногласий между ЕС и США по поводу ситуации на Балканах в 1990-е гг. Важные решения по поводу общей оборонной политики и инструментов ее реализации были приняты на саммитах ЕС в Кельне и в Хельсинки в 1999 г. В частности,

в Хельсинки была сформулирована политическая задача – создание сил быстрого реагирования, что вместе с тем не должно было привести к созданию европейской армии. ЕС стал активно использовать силы быстрого реагирования в различных регионах мира для проведения операций по разоружению, осуществлению спасательных операций, предупреждению конфликтов, миротворчества, кризисного управления и постконфликтной стабилизации. Опираясь на свой оборонный потенциал, ЕС и его государства-члены в 2000-е гг. провели более 20 крупных операций, в том числе гражданских миссий и военных операций в различных регионах мира.

Литература

1. *Abramowitz M., Jovic D., Manchin R., Mungiu-Pippidi A., Ordanovski S., Radulovic M., Rupnik J., Sarajlic-Maglic D., Stiks I., Surroi V., Teokarevic J. Ed. by Jacques Rupnik. The Western Balkans and the EU: the hour of Europe, Chaillot Paper № 126, 6 June, 2011.*
2. *Arnould C-F., Auvinen J., Bentégeat H., Gnesotto N., Howorth J., Larrabee S., Ries T, Saryusz-Wolski J., Silvestri S., Stubb A., Teixeira N., Vasconcelos A., Weis A. , Wright R. Perspektiven für die europäische Verteidigung 2020. 20 May, 2011. S. 13.*
3. Presidency Conclusions. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. www.consilium.europa.eu/press/press-releases/european-council?target=2002infotarget=beforebid=768lang=en
4. European Security and Defence Policy: the Civilian aspects of Crisis Management. August, 2009. P. 2.
5. Chicago Summit Declaration on Afghanistan. Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), Chicago on 20 May, 2012.
6. Statement by the Spokesperson of the HR Catherine Ashton on the Agreement on OSCE facilitation of voting in Kosovo in Serbian Election. Brussels, 1 May 2012. A 206/12.
7. European Security and Defence Policy: the Civilian aspects of Crisis Management. August, 2009. P. 5.
8. Common Security and Defence Policy. Civilian CSDP mission: Lessons and best Practice. Report 2010. May 2011.
9. European External Action Service to European Union Military Committee. European Union Military Lessons Learned Concept. Brussels, 30 March, 2012.